OLIGARKI

Jeffrey A. Winters

NORTHWESTERN UNIVERSITY
QUAECUMQUE SUNT VERA
ὁ λόγος καὶ
πλήρης ἀλη-
χάριτος θείας
1851

OLIGARKI

Jeffrey A. Winters

Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Oligarki

Selama berabad-abad, oligarki dianggap diperkuat oleh kekayaan; anggapan ini dikacaukan oleh teori elite pada awal abad keduapuluh. Kesamaan berbagai oligarki sepanjang sejarah adalah bahwa kekayaan mendefinisikan dan memperkuatnya, dan secara inheren membuat oligarki terancam. Motif keberadaan semua oligarki adalah mempertahankan kekayaan. Upaya mempertahankan kekayaan itu bermacam-macam, tergantung ancaman apa yang dihadapi, termasuk seberapa jauh oligarki terlibat dalam menghadirkan koersi/pemaksaan yang mendasari segala klaim hak milik, dan juga apakah upaya itu dilakukan secara sendiri-sendiri atau kolektif. Keragaman tersebut menghasilkan empat tipe oligarki: oligarki panglima (*warring*), oligarki penguasa kolektif (*ruling*), oligarki sultanistik (*sultanistic*), dan oligarki sipil (*civil*). Demokrasi tidak melenyapkan oligarki, namun malah bersatu dengan oligarki. Selain itu, masalah kekuasaan hukum (*rule-of-law*) di banyak masyarakat intinya adalah menjinakkan oligarki. Kasus-kasus yang dipelajari di buku ini mencakup Amerika Serikat, Athena dan Roma kuno, Indonesia, Filipina, Singapura, Venesia dan Siena zaman pertengahan, Mafia di Amerika Serikat dan Italia, keluarga-keluarga penghuni pegunungan Appalachia yang berseteru, sampai kepala-kepala suku merangkap oligark sejak 2300 SM.

Jeffrey A. Winters merupakan pakar oligarki dan elite di berbagai kasus sejarah maupun kini, termasuk Athena, Roma, Eropa zaman pertengahan, Amerika Serikat, dan beberapa negara di Asia Tenggara. Riset, publikasi, dan pengajarannya berfokus kepada bidang ekonomi politik komparatif dan internasional. Tema-tema dalam karyanya selain oligarki mencakup hubungan negara dan kapital, pergerakan kapital dan kekuasaan struktural investor, hak asasi manusia, otoritarianisme dan transisi demokratis di negara-negara pascakolonial, dan Bank Dunia. Dia telah melakukan penelitian ekstensif di kawasan Asia Tenggara, terutama di Indonesia, Vietnam, Thailand, Filipina, Malaysia, dan Singapura. Dia menulis *Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesian State* (1996). Dia turut menyunting *Reinventing the World Bank* (2002, bersama Jonathan Pincus); juga telah menerbitkan dua buku dalam bahasa Indonesia. Profesor Winters telah menerima dana dan beasiswa dari John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, National Science Foundation, Rockefeller Foundation, Sawyer-Mellon Foundation, Henry R. Luce Foundation, J.M. Kaplan Fund, dan J. William Fulbright Senior Specialist Grant.

Oligarki

JEFFREY A. WINTERS
Northwestern University

Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
KOMPAS GRAMEDIA

OLIGARCHY
by Jeffrey Winters
Copyright © 2011 by Jeffrey Winters
Published by Cambridge University Press in 2011
All rights reserved

OLIGARKI
oleh Jeffrey Winters

GM 2041110178

Hak cipta terjemahan Indonesia:
Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama

Alih bahasa: Zia Anshor
Desain sampul: Hendy Irawan
Setting: Fajarianto

Diterbitkan pertama kali oleh
Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama
Anggota IKAPI, Jakarta, 2011

www.gramediapustakautama.com

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

ISBN 978-979-22-7797-5

Dicetak oleh Percetakan PT Gramedia, Jakarta
Isi di luar tanggung jawab Percetakan

Mengenang Gordon Bishop

Daftar Isi

Daftar Gambar dan Tabel		xi
Kata Pengantar		xiii
Ucapan Terima Kasih		xxv
1	Dasar Material Oligarki	1
	Ke Arah Suatu Teori Oligarki	8
	Sumber Daya Kekuasaan	17
	Pertahanan Kekayaan	30
	Oligarki dan Pembelokan ke Elite	39
	Tipe-tipe Oligarki	48
	Kesimpulan	57
2	Oligarki Panglima	60
	Kepala Suku, Panglima, dan Oligark Panglima	63
	Perang antar-Oligarki di Eropa Zaman Pertengahan	75
	Perseteruan di Appalachia	89
	Kesimpulan	97
3	Oligarki Penguasa Kolektif	99
	Komisi Mafia	101
	Oligarki Yunani-Romawi	109
	Athena	116
	Roma	135
	Negara-Kota Venesia dan Siena di Italia	181
	Kesimpulan	198

4 Oligarki Sultanistik 200
Indonesia 206
Filipina 286
Kesimpulan 307

5 Oligarki Sipil 308
Amerika Serikat 313
Singapura 379
Kesimpulan 407

6 Kesimpulan 410
Kasus-kasus Lain dan Perbandingan 413
Oligarki dan Debat Lain 419

Bibliografi 427
Indeks 465

Daftar Gambar dan Tabel

GAMBAR

1.1. Tipologi Aristoteles 39
1.2. Oligarki dan Pertahanan Kekayaan 51
5.1. Persentase orang Amerika yang mengajukan surat pemberitahuan pajak, 1913—1947 338
5.2. Pengajuan Surat Pemberitahuan Pajak AS Tahunan, dibandingkan dengan patokan tahun 1916 341
5.3. Pembagian beban pajak pendapatan orang kaya biasa vs oligark, 1917—1927 343
5.4. Pengurangan Beban Pajak Oligark 365
5.5. Tingkat Pajak Federal Efektif bagi Orang-orang Berpendapatan Terbesar di AS 366
5.6. Keberhasilan Oligarki Mempertahankan Pendapatan Gaji 368

TABEL

3.1. Kekayaan dan Kekuasaan Material di Athena Zaman Klasik 117
3.2. Kekayaan dan Kekuasaan Material di Roma Kuno 138
3.3. Nasib Para Oligark yang Mengancam Oligarki Penguasa Kolektif Roma 167
4.1. Profil Anak-anak Suharto 248
4.2. Uang dan Aset Keluarga Suharto yang Diperoleh Sesudah 30 Tahun Berkuasa 250
4.3. Kekerasan dalam Pemilihan Umum di Filipina 304

5.1. Kekuasaan Material di Amerika Serikat (berdasarkan pendapatan 2007) 318
5.2. Kekuasaan Material di Amerika Serikat (berdasarkan kekayaan rumah tangga 2004) 320
5.3. Jumlah halaman Standard Federal Tax Reporter CCH 332
5.4. Perubahan Komposisi Gaji dan Pendapatan Modal untuk 400 Pembayar Pajak Terbesar AS, Termasuk Perubahan Tingkat Pajak Marginal dan Keuntungan Modal 367
5.5. Sumbangan Individual Senilai $200 atau Lebih kepada Semua Kampanye Federal AS 2008 373
6.1. Bukti Konsentrasi Tinggi Kekayaan di antara Para Oligark Skandinavia 418

Kata Pengantar

Ketika Michael Bloomberg sedang berkampanye agar terpilih menjadi walikota New York untuk masa jabatan ketiga, oleh media dia dibanding-bandingkan secara kurang adil dengan oligark Romawi, Marcus Licinius Crassus, yang telah "menggunakan harta demi ambisi politik" (Herzberg 2009, 27). Bloomberg, yang pada 2010 diperkirakan mendapat laba $18 miliar, telah "menghabiskan uangnya sendiri jauh lebih banyak daripada orang mana pun sepanjang sejarah Amerika Serikat untuk mengejar jabatan publik." Memang benar, Bloomberg dan Crassus sama-sama oligark. Tapi perbandingan antara keduanya menyesatkan karena gagal mengenali perubahan-perubahan penting pada oligarki selama berabad-abad. Ketika oligark seperti Crassus menghabiskan harta untuk menjadi konsul (satu dari dua hakim agung yang menjadi penguasa republik Roma, dipilih tahunan—*Penerj.*), tindakan itu adalah salah satu hal terpenting yang bisa dilakukan secara politis untuk mengamankan kepentingan oligarki inti. Bagi oligark modern Amerika seperti Bloomberg, pembelian jabatan publik dengan uang pribadi lebih didorong oleh gengsi daripada motif pelestarian oligarki.[1] Tak seperti di Roma, oligark di Amerika menikmati pengakuan hak milik yang kuat dan ditegakkan oleh pihak lain juga, sehingga tidak perlu berkuasa untuk mengamankan kepentingannya sendiri. Ketika mereka memegang jabatan, jabatan itu bukan *sebagai* atau

---

[1] Steen (2006) mempelajari kandidat-kandidat politik yang membiayai diri sendiri dan mendapati bahwa sebagian besar kalah dalam pemilihan pemegang jabatan. Tidak ada kesan kecenderungan oligarki di antara segelintir yang menang.

untuk oligarki. Andai karier politiknya didanai sumbangan atau sumber daya publik, tetap saja Bloomberg sang miliarder mustahil bakal melakukan hal yang beda selaku walikota.

Jika kekuasaan langsung tak sebegitu penting bagi oligark Amerika dibanding oligark Romawi, maka buat apa mengecap orang seperti Bloomberg sebagai oligark? Buku ini berargumen bahwa jawabannya terletak pada berbagai cara oligark mempertahankan kekayaan dalam oligarki sipil seperti Amerika Serikat modern. Wawasan lebih jelas mengenai perilaku oligarkis Bloomberg didapat setahun kemudian dalam suatu laporan pembongkaran (Roston 2010) yang merinci bagaimana Bloomberg Family Foundation telah memindahkan ratusan juta dolar ke dalam "banyak tujuan di luar negeri—sebagiannya terkenal sebagai tempat untuk menghindari pajak."[2] Menyembunyikan kekayaan, mengatur kekayaan untuk berkelit dari pajak, dan merancang suaka pajak yang rumit adalah jasa-jasa berharga tinggi yang disediakan bagi para oligark Amerika oleh Industri Pertahanan Pendapatan (*Income Defense Industry*) yang canggih. Keberadaan industri tersebut adalah tanda kekuasaan dan kepentingan oligarki. Ketika individu oligark menyembunyikan dan mempertahankan uangnya, sehingga menyebabkan kerugian $70 miliar per tahun pada Departemen Keuangan AS, menurut penyelidikan Senat AS, para profesional menyebutnya "transaksi dan skema curang penghindaran pajak lintas batas negara"—sesuatu yang bukan hanya tak dikenal Crassus, tapi juga tak dia perlukan untuk menjaga kepentingan oligarkinya di zaman Romawi sebagaimana hubungan kekuasaan langsung dan penjagaan kepentingan Bloomberg sekarang. Studi ini menelusuri apa saja kesamaan oligark berbagai zaman, juga bagaimana oligarki telah berevolusi selagi keadaan yang dihadapinya berubah.

---

[2] Dana Bloomberg Family Foundation telah ditransfer ke Kepulauan Cayman, Siprus, Bermuda, Brazil, Mauritius, Jepang, Luxemburg, dan Romania. Dalam satu wawancara, Bloomberg menyatakan bahwa "aturan pertama perpajakan adalah kita tak bisa memajaki terlalu banyak apa-apa yang bisa bergerak" (Roston 2010). Dalam kapasitas sebagai walikota, Bloomberg paham betul fakta itu sebagaimana Daley, Walikota Chicago, yang hartanya tak banyak. Namun sebagai oligark Bloomberg jauh lebih tahu daripada Daley mengenai *bagaimana* persisnya orang-orang kaya memindahkan uang dan bertahan melawan pajak—dan yang juga penting, Bloomberg punya cukup uang untuk membayar jasa yang melakukan itu.

Ada banyak kasus, dari zaman dulu sampai sekarang, di mana penjelasan yang tersedia mengenai politik kekuasaan minoritas dan pengaruh terhadap mayoritas tidaklah meyakinkan atau tidak berdasarkan teori yang baik. Melanjutkan fokus ke Amerika Serikat, pertimbangkanlah masalah meningkatnya kesenjangan di AS selama berpuluh tahun. Pada 2004, gugus tugas American Political Science Association (APSA) mencoba menjelaskan mengapa demokrasi Amerika yang marak makin lama menjadi makin mengalami kesenjangan dalam hal kekayaan, meski ada kemajuan mengatasi kesenjangan di bidang lain seperti ras, etnisitas, jenis kelamin, orientasi seksual, dan kekurangan fisik. Gugus tugas itu menganggap perkaranya adalah masalah klasik partisipasi demokratis.

Argumennya familiar. Dengan jumlah yang besar, kaum miskin punya kekuatan potensial berupa hak suara. Tapi partisipasi, keahlian, sumber daya, dan informasi meningkat semua selagi kita memanjat tangga kekayaan. Bersama kelebihan-kelebihan tersebut datanglah sikap tanggap pemerintah. Teorinya didasarkan gagasan bahwa kekurangan partisipasi orang miskin dan partisipasi penuh orang kaya menghasilkan kebijakan yang melupakan kaum miskin. Pandangan demokratis-pluralistis kiranya masuk akal, meski ada satu masalah: kalau diperiksa lebih saksama, data kekayaan dan pendapatan di Amerika Serikat menunjukkan bahwa bagian terbesar laba yang menyebabkan makin besarnya kesenjangan kekayaan dinikmati sebagian amat kecil populasi, terlalu kecil untuk menjelaskan kekuasaan mereka yang sangat besar dan sangat tanggapnya pemerintah terhadap mereka kalau berdasarkan partisipasi demokratis saja. Laba terbesar didapat 1/10 dan bahkan 1/100 dari 1 persen rumah tangga kalangan paling atas. Di bawahnya, penurunannya jauh sekali.

Dimulai persentil ke-95 dan terus ke bawah, pendapatan dan kekayaan menjadi stagnan atau negatif untuk tahun-tahun yang diteliti APSA. Yang lebih bermasalah bagi teorinya adalah bahwa bagian terkaya kalangan paling atas berhasil menggeser beban pajak ke bawah—bukan ke kelas menengah atau bagian termiskin masyarakat, melainkan kepada rumah tangga di persentil ke-85 sampai ke-99 kisaran pendapatan. Kekalahan kaum miskin, meski berjumlah besar, dalam partisipasi demo-

kratis itu satu persoalan. Tapi teori demokrasi kiranya memprediksi bahwa orang Amerika di kisaran pendapatan "makmur secara umum" seharusnya punya suara, keahlian, dan sumber daya untuk mencegah lapisan kecil di puncak merebut bagian kue kekayaan yang jauh lebih besar sambil menghindari beban pajak yang sepadan.

Satu masalah utama pada studi APSA adalah bahwa kerangka analitis yang digunakannya tidak mampu memperlakukan kekayaan yang terkonsentrasi beserta pengaruh yang diberikannya sebagai dasar kekuasaan minoritas tersendiri untuk mengucilkan atau mendominasi mayoritas. Kesenjangan politik yang timbul dari kesenjangan kekayaan itu berbeda secara kualitatif dari kesenjangan lain yang telah diatasi dengan efektif pada dasawarsa-dasawarsa terakhir melalui partisipasi demokratis dan pergerakan sosial. Memang, studi APSA dipicu kenyataan mengkhawatirkan bahwa persebaran kekayaan menjadi makin tak seimbang pada dasawarsa-dasawarsa ketika segala indikator ketidakadilan lain menunjukkan perbaikan signifikan. Studi kasus yang disajikan di Bab 5 menawarkan penjelasan lebih masuk akal mengenai bagaimana para oligark Amerika, dalam perlindungan hak milik yang tidak dapat diganggu gugat dan dibantu secara agresif oleh Industri Pertahanan Pendapatan yang dihidupi dengan bayaran dari para oligark, mencapai hasil tersebut. Buktinya jelas, baik dari sejarah AS maupun perbandingan dengan Eropa (termasuk Skandinavia) bahwa ketika kesenjangan dikurangi melalui pemberian pemerintah kepada kaum miskin, bagian terkaya kalangan atas selalu mengalihkan beban pajak ke bawah kepada mereka yang kekayaannya tak cukup untuk membeli pertahanan yang ampuh.

Teori oligarki menjelaskan bagaimana dan mengapa itu terjadi. Premis awalnya adalah bahwa kekayaan yang terkonsentrasi di tangan individu-individu memperkuat mereka dalam cara-cara yang menghasikan jenis politik oligarkis yang tidak tertangkap oleh kerangka generik pluralis. Bukannya memandang pelaku mahakaya sebagai satu di antara banyak kelompok kepentingan yang bersaing (dalam hal ini "kaum kaya"), teori yang dikembangkan dalam buku ini menyatakan bahwa apa pun bentuk kekuasaan lain yang ada dalam masyarakat, kekayaan ekstrem selalu

berpengaruh besar kepada kemampuan oligark mempertahankan dan memperjuangkan kepentingan utamanya. Aspek tak lazim pada politik oligarki adalah bahwa kekayaan besar menghasilkan tantangan politik tertentu—kebutuhan untuk mempertahankan kekayaan—dan sumber daya kekuasaan khas untuk mengusahakan pertahanan itu. Pendekatan ini membantu menjelaskan mengapa mereka yang paling mampu membayar juga merupakan pihak yang paling mampu menghindar untuk membayar, dan mengapa partisipasi demokratis biasa adalah obat penawar yang tak manjur.

Pengakuan atas kenyataan tersebut tidak mensyaratkan penolakan atas politik demokrasi pluralis pada berbagai perkara dalam konteks seperti Amerika Serikat, maupun menganggap demokrasi elektoral itu pura-pura belaka. Justru pengakuan itu adalah kesadaran bahwa dalam kondisi stratifikasi ekonomi ekstrem, ada ranah kekuasaan dan politik oligarkis yang menggunakan sumber daya politik yang beda dan layak dijelaskan dengan teori tersendiri. Ranah kekuasaan dan politik minoritas tersendiri yang melibatkan kekayaan terkonsentrasi ini sangat kebal terhadap penyelesaian yang berdasarkan perluasan partisipasi.

Oligarki di Berbagai Konteks

"Saya kasih tahu ya, kadang saya merasa seperti mendanai revolusi," kata seorang oligark Asia Tenggara yang jengkel kepada saya. Kata-katanya merupakan ekspresi klasik kekuasaan oligarki yang kiranya dipahami Crassus juga. Tapi si oligark mengucapkannya pada 2007. Sesudah berhitung cepat, si oligark menyadari bahwa dia kiranya hanya perlu sekitar $20 juta sampai $30 juta untuk menaruh 100.000 demonstran di jalan-jalan ibukota negaranya selama sebulan—jumlah yang dia anggap murah. Kali itu, si oligark tidak sedang mau menyewa massa pengguncang rezim. Dia sekadar meluapkan frustrasi. Namun, yang mencolok—dan yang dibantu dijelaskan buku ini—adalah bagaimana dia sampai dapat berhitung seperti itu. Bagi kebanyakan kita, berhitung seperti demikian itu absurd. Agar demonstran turun ke jalan selama sebulan, harus ada

yang memimpin pergerakan massa, para pengikut perlu diorganisir, dan mereka perlu meyakini apa yang diperjuangkan. Walau uang pasti diperlukan untuk perbekalan dasar, jelas para pemrotes tidak diupah harian. Hanya oligark yang punya sumber daya pribadi cukup besar yang mempertimbangkan aksi politik seperti itu.

Sekali-sekali mereka berbuat lebih daripada mempertimbangkan. Mata dunia melihat sekilas pada musim semi 2010 apa yang terjadi bila para oligark penguasa bentrok di jalanan. Tayangan TV dramatis dari Thailand menunjukkan pasukan pemerintah menerobos barikade dan dengan kekerasan membubarkan ribuan demonstran "Kaos Merah" dari Taman Lumpini di pusat kota Bangkok. Para reporter melaporkan bahwa demonstran "Kaos Kuning" ada di pihak lawan "Kaos Merah". Tapi, di balik warna-warna itu, rincian konflik politiknya cukup keruh. Yang tidak disebut berita adalah kenyataan bahwa bentrok antarmassa berbeda warna kaos itu sebenarnya pertarungan tingkat tinggi yang melibatkan para oligark paling berkuasa di Thailand, termasuk anggota-anggota keluarga kerajaan. Thaksin Shinawatra, juragan telekomunikasi dan miliarder terkaya Thailand, ialah pakarnya membeli hasil pemilu Thai. Dia menjadi perdana menteri pada 2001. Dengan dukungan pemilih miskin di Timur Laut Thailand, partainya yang korup menang besar pada periode kedua, 2005. Oligark lain yang terguncang di Bangkok, semuanya sama korupnya dengan Thaksin, berkali-kali gagal mengalahkan Thaksin di pemungutan suara.

Sondhi Limthongkul, taipan media dan mantan sekutu Thaksin, turun tangan sendiri ketika beberapa keputusan pemerintah mengancam bisnisnya. Menggunakan uang dari kekayaan pribadi dan sumber daya

kerajaan medianya, Sondhi meluncurkan serangkaian protes yang mentidakstabilkan politik di Taman Lumpini pada akhir 2005. Orang-orangnya yang berkaos kuning akhirnya berhadapan dengan massa kaos merah Thaksin. Berbagai tema politik lain seperti korupsi, demokrasi, serta harga diri dan hak kaum tertindas datang dan pergi selagi konflik berlangsung. Namun kedua oligark itu telah merekayasa pecahnya perang tak langsung antarwarna di Thailand melalui pengeluaran besar-besaran dari kekayaan pribadi yang luar biasa besar. Sondhi boleh dikata tidak mendanai revolusi, tapi serangan "people power" gadungan yang dilancarkannya sangat mengguncang dan menyebabkan Thaksin terdongkel oleh kudeta militer tak berdarah pada 2006. Sementara itu, Sondhi mendapat ganjaran sebagaimana lazimnya oligark berkuasa. Pada satu pagi bulan April 2009, mobilnya terkena tembakan seratus peluru senjata otomatis AK-47 dan M-16. Entah bagaimana caranya, Sondhi selamat dengan hanya luka kena pecahan peluru di kepala.[3] Teori oligarki sangat diperlukan untuk memahami peristiwa seperti itu.

Teori oligarki juga berguna untuk menjelaskan beberapa teka-teki besar. Misalnya, di Indonesia marak pandangan bahwa keadaan sudah banyak berubah sejak kejatuhan Suharto pada 1998, namun sebenarnya keadaan nyaris tak berubah. Pada 2009, Indonesia dinyatakan sebagai negara paling demokratis *dan* paling korup di Asia Tenggara. Negara tersebut ditimpa masalah politik dan ekonomi kronis yang tampaknya makin parah sejak transisi demokratis. Biasanya masalah-masalah itu ditafsirkan sebagai risiko kelahiran demokrasi. Tapi penafsiran di Bab 4 justru menggagas bahwa sebenarnya ada dua transisi pada 1998: transisi yang kentara dari kediktatoran ke demokrasi, juga transisi lain yang cu-

---

[3] Penggunaan sumber daya oligarkis dalam masyarakat pascakolonial tidak terbatas pada pertempuran besar seperti yang menyebabkan demokrasi Thailand ambruk. Seorang oligark Indonesia pernah berkata dalam satu wawancara bahwa dia baru bertemu dengan kelompok beranggotakan sembilan oligark lain untuk membahas berapa banyak yang masing-masing orang harus beri untuk dibayarkan kepada anggota DPR agar kebuntuan pembahasan UU pajak dan ketenagakerjaan berhenti. Jumlah yang diperlukan senilai $500.000 untuk masing-masing orang. "Semuanya setuju untuk membayar?" tanya saya. "Sudah," jawabnya. Wawancara rahasia di Jakarta dengan Oligark "C", 12 Agustus 2008.

kup beda dari oligarki sultanistik yang dijinakkan Suharto menjadi oligarki kekuasaan yang belum dijinakkan semenjak jatuhnya Suharto. Transisi kedua itulah yang tak kurang penting dibanding yang pertama, yang menjadi sumber banyak kesulitan di Indonesia. Penjelasannya hanya bisa didapat melalui suatu teori yang mampu meneliti kekuasaan dan politik oligarki. Keadaan Indonesia, yang sering disalahtafsirkan sebagai masalah "kualitas demokrasi", berupa munculnya "demokrasi kriminal" di mana para oligark menggunakan kekayaan mereka untuk bersaing secara tidak adil untuk mendapat jabatan, dan mengalahkan hukum ketika bermasalah akibat korupsi atau bencana.[4] Buku ini menggagas bahwa cara demokrasi ditangkap dan dipelintir sejak kejatuhan Suharto paling baik dijelaskan dengan teori oligarki materialis.

Kasus Singapura itu serupa tapi terbalik. Bukannya demokrasi kriminal, negara-kota tersebut adalah contoh awet "legalisme otoriter" yang berciri kuatnya penegakan hukum tanpa demokrasi. Oligark di Singapura dijinakkan oleh sistem hukum dan penegakan hukum yang andal dan impersonal, tapi tidak ada kebebasan liberal. Teori oligarki memprediksi bahwa penjagaan kuat dalam bidang hak milik dan kontrak, termasuk aturan yang melindungi oligark dari sesamanya, bisa dan memang ada bersama kebebasan demokratis. Tapi Singapura menunjukkan secara berbeda dari Indonesia bahwa tidak harus ada hubungan antara hukum dan demokrasi, dan sistem pengadilan yang sama bisa dengan konsisten menegakkan keadilan imparsial dalam hal hak milik sambil berkali-kali menginjak-injak hak asasi lawan politik. Rezim otoriter semestinya tidak punya infrastruktur hukum yang terlembaga kuat dan independen. Teori oligarki membantu menerangkan mengapa kadang terjadi demikian.

Selain isu-isu penting yang diangkat dalam contoh-contoh itu, isu lain yang selalu mendapat perhatian teoritis dalam semua kasus yang

---

[4] Ini merujuk kepada peran oligark Indonesia Aburizal Bakrie dalam bencana lumpur Lapindo di Jawa Timur, Indonesia. Wantchekon (2004) menulis mengenai fenomena "demokrasi panglima" (*warlord democracy*) yang sama mengejutkannya. Mengenai argumen "kualitas demokrasi", lihat O' Donnell 2004. Demokrasi kriminal masuk ke dalam daftar Collier & Levitsky (1997) yang mencatat 550 lebih contoh "demokrasi dengan kata sifat".

dibahas dalam buku ini adalah hubungan penting secara historis antara oligarki, tekanan untuk mempertahankan konsentrasi kekayaan dari berbagai ancaman, dan lokasi koersi (pemaksaan) yang wajib ada untuk pertahanan itu. Teori oligarki yang mengutamakan kekuasaan material dan menempatkan tantangan pertahanan kekayaan sebagai pusatnya sangat berguna bukan hanya untuk menjelaskan pergeseran peran koersif antara oligarki dan negara yang menjamin pengakuan hak milik, melainkan juga mengapa oligarki tampak muncul dan hilang. Itu penting dampaknya bagi berbagai kepustakaan ilmu sosial, terutama untuk analisis dalam tradisi Ekonomi Kelembagaan Baru (New Institutional Economics).

Susunan dan Kasus

Diperlukan beberapa kata mengenai apa yang dicoba dan tak dicoba dalam buku ini. Pertama, oligarki didekati lewat oligark, yang dipahami sebagai individu-individu yang diperkuat oleh kekayaan. Penjelasan lebih lengkapnya disajikan di Bab 1, tapi agar tak membingungkan, harus ditegaskan di sini bahwa perkumpulan seperti perusahaan tidak berperan penting dalam mendefinisikan oligark atau teori oligarki. Oligark bisa menjadi pemilik tunggal atau pemilik yang mengendalikan perusahaan, dan bisa menggunakan perusahaan untuk sarana kekuasaan pribadi. Dalam kondisi tersebut, perusahaan menjadi wahana untuk mendukung kepentingan oligark yang menguasainya. Ada masa-masa dalam sejarah ketika pola yang dominan adalah seperti demikian. Namun perusahaan bisa dimiliki dengan cara-cara yang sangat baur dan tak-pribadi, juga bisa dijalankan oleh tingkat-tingkat manajerial yang terkadang mencakup pekerja atau negara. Oligark sudah ada lama sebelum perusahaan ada, dan terus ada meski muncul kapitalisme manajerial dan kepemilikan perusahaan oleh negara (atau pekerja). Perusahaan tidak berdiri sendiri dalam teori oligarki, dan sebaiknya dipandang sebagai saran potensial

oligark.[5]

Perkara kedua menyangkut dimensi internasional, yang secara historis mencakup urusan oligark lintas batas negara dan wilayah kekuasaan. Kasus-kasus yang ditelaah di buku ini mencakup banyak kasus di mana oligark beroperasi (biasanya melibatkan kekerasan) jauh dari rumah. Mereka paling sering melakukannya sebagai perkumpulan—contohnya, sebagai komandan pasukan penyerang dari oligarki panglima atau oligarki penguasa kolektif di dekatnya. Dalam studi ini tidak ada yang menghalangi analisis bagaimana oligark zaman modern berinteraksi, mengerahkan kekuasaan (sebagai individu atau kelompok melalui sarana perusahaan), atau membela kepentingannya melintas batas negara. Tapi analisis seperti itu jelas kerja berat dan ada di luar jangkauan buku ini. Satu hal yang bisa dikatakan sehubungan teori hubungan internasional (yang lebih memusatkan perhatian kepada negara dan organisasi daripada orang) adalah bahwa tak mungkin suatu teori oligark dan oligarki yang dirancang untuk menjelaskan kekuasaan dan motif para pelaku di tingkat individu (termasuk ketika mereka bekerja sama) bisa diterapkan tanpa modifikasi besar-besaran terhadap interaksi antarnegara (yang masing-masing kiranya berisi banyak oligark namun harus diperlakukan sebagai pelaku tunggal).

Dalam menulis buku mengenai oligarki, pemilihan kasus jelas sangat menantang. Pemilihan kasus-kasus untuk studi ini didasari alasan analitis dan praktis. Sehubungan alasan pertama, dipilihlah kasus-kasus yang bisa menjelaskan dan menguak aspek-aspek penting teori oligarki serta dapat menawarkan perbandingan dan kontras yang bermanfaat. Sengaja dipilih kasus-kasus yang menunjukkan jangkauan pendekatannya dalam sejarah dan konteks. Bukan mau mengatakan oligark Romawi kuno bisa dipertukarkan dengan oligark di Amerika Serikat atau Filipina. Yang

---

[5] Mizruchi (2004) membahas transformasi manajerial dalam perusahaan-perusahaan sejak adanya karya pelopor Berle & Means. *Citizens United v. Federal Election Commission* (Mahkamah Agung AS, 2010) memperbolehkan belanja rahasia tanpa batas oleh organisasi, termasuk perusahaan, dalam kampanye pemilu. Aturan itu memungkinkan oligark menggunakan organisasi nirlaba 501(c) sebagai kedok untuk mengerahkan uang puluhan juta dolar secara anonim untuk mempengaruhi hasil pemilu 2010.

mau disampaikan adalah bahwa para oligark di semua kasus yang dipelajari diperkuat oleh kekayaan dan sangat memusatkan perhatian pada pertahanan kekayaan, dan mereka mempertahankan kekayaan lewat berbagai cara dalam berbagai konteks. Kasus-kasusnya dipilih dan ditata sedemikian rupa sehingga perbedaan dan keragamannya tampak sejelas-jelasnya. Hasilnya adalah perpaduan bahan yang kadang mengagetkan namun memang diniatkan demikian.

Dari segi praktis, kasus-kasus tertentu dipilih karena penulis dapat membahasnya dengan cukup percaya diri (biarpun mungkin tak selalu berimbang). Sesudah menyisihkan beberapa kasus karena keterbatasan tempat, buku ini akhirnya berisi pembahasan utama mengenai Amerika Serikat, Athena dan Roma kuno, serta Indonesia. Juga ada pembahasan komparatif lebih singkat (tapi tetap rinci) mengenai Filipina, Singapura, dan negara-kota Italia zaman pertengahan, terutama Venesia dan Siena. Ada juga pembahasan singkat atas Komisi Mafia (Mafia Commissions) di Amerika Serikat dan Italia; keluarga-keluarga yang berseteru di Pegunungan Appalachia di Kentucky, AS, abad kesembilanbelas; serta para kepala suku, panglima perang, dan oligark sejak sekitar tahun 2300 SM.

Mengenai susunan buku ini: Buku ini dibuka dengan bab teoritis yang menjelaskan dasar material oligarki. Konsep penting pertahanan kekayaan (*wealth defense*) juga diperkenalkan. Bab teori ditutup dengan tipologi empat jenis oligarki yang dominan sepanjang sejarah: oligarki panglima (*warring*), oligarki penguasa kolektif (*ruling*), oligarki sultanistik (*sultanistic*), dan oligarki sipil (*civil*). Masing-masing jenis oligarki mendapat satu bab, dengan sajian tambahan pembahasan teori dan contoh kasus di tiap bab. Bab-bab tersebut bisa disajikan dengan urutan apa saja. Alasan mengapa urutan seperti demikian dipakai adalah bahwa dalam oligarki panglima, para pelaku terlibat secara pribadi dalam kekuasaan dan pemaksaan, serta beroperasi secara sendiri-sendiri. Dalam oligarki sipil, di ujung satunya, para oligark tidak bersenjata, tidak berkuasa, dan tunduk pada hukum pembela hak milik dalam negara kelembagaan yang sangat birokratis. Dua bentuk lain di tengah—oligarki penguasa

kolektif dan sultanistik—menunjukkan ciri-ciri campuran keduanya. Meski tampak seperti kemajuan evolusioner antarjenis (terutama karena oligarki sipil baru muncul belakangan) tidak ada alur yang gamblang dalam sejarah oligarki.

Penelitian yang diberi kerangka seputar tipologi terkadang bisa statis. Namun ada unsur-unsur amat dinamis dalam kasus-kasus yang disajikan, dan perubahan-perubahan besar diikuti serta dijelaskan pada beberapa di antaranya. Meski demikian, teori tunggal perubahan oligarki dari satu jenis ke jenis lain (kalau teori seperti itu mungkin ada) sudah di luar jangkauan buku ini. Bab terakhir menawarkan kesimpulan singkat mengenai perkara dan perbandingan terpilih yang tak dikembangkan di bab lain. Bab itu juga membahas bagaimana teori oligarki bersambungan dengan kepustakaan dan tema penting lainnya dalam ilmu sosial. Satu tema penting yang terus ada di sekujur buku ini adalah bahwa oligark dan oligarki berasal dari konsentrasi kekayaan (dan kekuasaan dari kekayaan) yang ekstrem di tangan perseorangan. Artinya, apabila kesenjangan itu tak ada, oligark dan oligarki juga tak ada.

Ucapan Terima Kasih

Dalam meneliti dan menulis buku ini, saya telah banyak mendapat manfaat dari percakapan, kritik, dan masukan dari banyak cendekia, mahasiswa, keluarga, kawan, dan bahkan beberapa oligark yang bersedia diwawancara (hanya satu orang yang tersinggung dicap demikian). Ada beberapa cendekia dan pengamat politik yang ingin saya sebut namanya untuk disampaikan ucapan terima kasih, yang membaca sebagian atau seluruh buku ini dan memberi wawasan, saran, serta koreksi penting. Mereka adalah mendiang Arief Arryman, Edward Gibson, Roger Haydon, Chris Howell, Richard Lachmann, Sara Monoson, Ben Page, Jonathan Pincus, Rizal Ramli, Arthur Stinchcombe, Benny Subianto, dan Herman Widodo. Saya juga mau berterima kasih kepada para pembaca anonim yang membaca buku ini dengan sangat saksama. Saya tak mampu memasukkan semua saran mereka yang bagus dan konstruktif, namun masukan mereka sangat memperbaiki argumen-argumen yang saya coba ajukan di sini. Saya juga mau mengucapkan terima kasih kepada Lewis Bateman dan staf yang hebat di Cambridge University Press.

Saya juga mendapat manfaat dari diskusi dan debat dengan banyak kolega sepanjang penelitian dan penulisan buku ini. Khususnya saya mau berterima kasih kepada orang-orang yang namanya saya sebutkan berikut: mendiang Gordon Bishop, Teri Caraway, Bruce Cumings, Mary Dietz, Jim Farr, Thomas Ferguson, Michael Hanchard, Bonnie Honig, Paul Hutchcroft, Michael Loriaux, Mark Mizruchi, Will Reno, Richard Robison, Joan Tronto, dan Meredith Jung-en Woo. Beberapa orang yang memberi banyak sumbangan bagi penyusunan dan argumen buku ini

telah meminta namanya dirahasiakan. Saya berterima kasih kepada mereka atas kesabaran dan kemurahan hati mereka dalam diskusi dan wawancara panjang.

Saya menyajikan versi-versi awal karya ini di beberapa konferensi dan seminar, termasuk di Harvard Business School pada Maret 2006; Oberlin College pada Oktober 2006; Buffett Center for International and Comparative Studies, Northwestern University, pada November 2007; "Chieftancy Working Group", juga di Northwestern, pada 2008; Harvard Kennedy School pada 2010; dan "Working Group on Elites and Inequality" Columbia University, juga pada 2010. Saya menerima masukan yang berharga di semua forum itu, dan saya mau berterima kasih kepada Jordan Siegel, Marc Blecher, Harlan Wilson, Ben Schiff, Tim Earle, Shamus Khan, dan Dorian Warren untuk mewujudkan semua kesempatan penting tersebut. Saya berutang budi kepada banyak mahasiswa S1 dan S2 Northwestern yang ikut seminar saya mengenai oligarki dan kekuasaan elite, juga kepada Ngurah Karyadi serta para mahasiswa dan kolega di Fakultas Hukum Universitas Udayana, Indonesia. Terima kasih banyak kepada Nelly Paliama dan program Fulbright yang memungkinkan saya berada di Udayana satu semester. Saya mau mengajukan rasa terima kasih saya kepada Tirta, Miriam, dan Ariel atas kebaikan dan toleransi mereka sepanjang cuti sabatikal saya di gunung-gunung Jawa Barat tempat banyak bagian buku ini dirancang. Terakhir, saya mau berterima kasih kepada keluarga saya—Diane, Julie, Chris, Ralph, dan Barbara—atas cinta tanpa syarat dan percakapan politik yang asyik.

Dengan berbagai cara orang-orang tersebut memperkuat buku ini, setulusnya saya berterima kasih. Segala kelemahan dan kekeliruannya menjadi tanggung jawab saya.

1

Dasar Material Oligarki

Oligarki (*oligarchy*) termasuk salah satu konsep yang paling banyak digunakan namun paling kurang dirumuskan dengan jelas dalam ilmu sosial. Lebih dari empat dasawarsa lalu, James Payne (1968) menyatakan konsep oligarki "kacau-balau". Baru-baru ini, Leach (2005) memberi cap baru "kurang spesifik."[1] *International Encyclopedia of Social Sciences* mendefinisikan oligarki sebagai "bentuk pemerintahan di mana kekuasaan politik berada di tangan minoritas kecil," dan menambahkan bahwa istilahnya "berasal dari kata bahasa Yunani *oligarkhia* (pemerintahan oleh yang sedikit), yang terdiri atas *oligoi* (sedikit) dan *arkhein* (memerintah)"

---

[1] Artikel Leach tahun 2005—"The Iron Law of What Again?"—merangkum kebingungan konseptual seputar oligarki dan menyediakan tinjauan pustaka yang berguna. Definisi oligarki Leach berpusat pada kadar legitimasi dan pergantian kepemimpinan dalam suatu organisasi atau komunitas. Bagi Leach, oligarki didefinisikan sebagai "konsentrasi otoritas dan/atau pengaruh tak sah yang bercokol kuat di tangan suatu minoritas, sehingga kenyataannya apa yang dikehendaki minoritas itulah yang terjadi, biarpun berlawanan dengan kehendak mayoritas (yang dinyatakan secara aktif maupun pasif)" (2005, 329). Yang penting dalam definisi itu adalah sifat tidak sah dan sifat bercokol kuat. Menurut pandangan Leach, supaya ada faktor tidak sah, anggota komunitas di bawah dominasi oligarki harus percaya bahwa mereka sedang tertindas—pertandanya adalah perlawanan dalam bentuk apa pun—dan para penindasnya masih harus tetap berkuasa. Definisi Chen (2008) atas oligarki mengikuti pendapat Leach yang mengutamakan gerakan sosial: "Ketika kelangsungan organisasi dan kepentingan pemimpin menggantikan tujuan organisasi, maka organisasi itu mengalami oligarki." Pendekatan-pendekatan itu menyediakan wawasan yang berharga mengenai kekuasaan minoritas, namun sebaiknya dipandang sebagai penjabaran lebih lanjut teori elite, bukan oligarki.

(Indridason 2008, 36).[2] Rujukan kepada oligark (*oligarch*) dan oligarki seabrek banyaknya, namun sudut pandang teoritis yang digunakan pada beraneka kasus dan zaman dalam sejarah sangat sedikit keseragamannya. Contohnya, ada sedikit sekali kesamaan konseptual dalam penerapan istilah tersebut untuk oligark Filipina, Rusia, dan [Eropa] zaman pertengahan.

Penyebutan oligark sering dilakukan dalam kepustakaan negara-negara pasca-kolonial dan pasca-komunis. Sedangkan istilah itu lebih jarang ditemukan dalam konteks negara industri maju, sebagian besar karena oligarki biasa dianggap telah dikalahkan demokrasi elektoral. Contohnya, pandangan dominan di antara ahli-ahli Amerika menganggap demokrasi pluralis, per definisi, hampir mustahil bersifat oligarkis.[3] Kepustakaan yang membahas berbagai segi kekuasaan dan pengaruh minoritas di Amerika Serikat, kalaupun menyebut-nyebut oligark, hampir seluruhnya memusatkan perhatian kepada kaum elite ketimbang bentuk kekuasaan oligarkis—pembedaan penting yang akan dijelaskan dalam bab ini.

Ketiadaan kejelasan juga menyebar ke pembahasan oligarki yang merujuk kepada Aristoteles (1996 [350 SM]) dan Michels (2001 [1911]), dua penggagas teori paling terkemuka yang banyak disebut dalam kepustakaan. Adakah mahasiswa yang belum diajarkan tentang tipologi terkenal Aristoteles yang mendefinisikan bentuk-bentuk kekuasaan berdasar-

---

[2] Seperti ditunjukkan Schimdt (1973, 10): "Sejak Plato dan Aristoteles, sebagian besar penulis yang membahas oligarki gagal mendefinisikan konsep tersebut, agaknya karena mereka anggap kata itu dipahami berdasarkan etimologi Yunani-nya (pemerintahan oleh yang sedikit)" [dikutip dalam Leach 2005, 315]. *Oxford Concise Dictionary of Politics* (McLean & McMillan 203, 381) menekankan "kategori-kategori yang saling eksklusif secara logis yaitu pemerintahan oleh satu orang, sedikit orang, dan banyak orang" dalam definisinya. A *Dictionary of Political Thought* (Scruton 1982, 332) mendefinisikan oligarki sebagai pemerintahan oleh sedikit orang, lalu menambahkan kebingungan: "Maknanya dalam praktik sukar dipastikan, sebagaimana makna demokrasi."

[3] Untuk pernyataan klasik argumen pluralis, lihat Dahl 1958 dan 1961. Untuk sudut pandang yang beda, lihat Winters & Page 2009, Tronto 2007, dan Bab 5 buku ini yang membahas oligarki sipil di Amerika Serikat. Sebagian besar kepustakaan Amerika tentang kekuasaan dan pengaruh minoritas berasal dari 1950-an sampai 1990-an dan nyaris hanya berfokus pada kaum elite, dimulai dengan Mosca (1939 [1896]), Pareto (1935 [1916], 1968 [1901]), dan Michels, kemudian berlanjut dengan Mills (1956); Higley, Burton & Field (1990); Domhoff (1990, 2002, 2006); dan Wedel (2009).

kan pemegangnya: satu orang, sedikit orang, atau banyak orang? Namun sudut pandang teoritis Aristoteles atas oligarki jarang disajikan dengan lengkap atau akurat, kecuali oleh para ahli teori politik. Banyak ahli ilmu sosial jadi kaget ketika mendapati bahwa jumlah orang yang berkuasa bukan dasar utama teori oligarki atau demokrasi Aristoteles. Begitu pula, banyak juga kebingungan seputar "hukum besi oligarki" Michels yang terkenal—yang kalau diteliti dengan cermat, ternyata bukan teori oligarki, melainkan analisis mengenai bagaimana kaum elite akhirnya mendominasi semua organisasi yang kompleks. Kebanyakan (tapi tak semua) masyarakat bersifat oligarkis, walau bukan karena alasan yang dijelaskan Michels.

Makna oligarki begitu tidak jelas sehingga hampir semua sistem politik atau komunitas yang belum melibatkan keikutsertaan penuh dan terus-menerus oleh anggotanya dianggap menunjukkan kecenderungan oligarkis.[4] *Nomenklatura* gaya Soviet dianggap oligarki, namun demikian pula komite eksekutif Parent-Teacher Association (Persatuan Orangtua Murid dan Guru) setempat atau kelompok tetua berpengaruh dalam satu komune.[5] Para miliarder Rusia itu oligark, tapi para kardinal Gereja Katolik juga demikian. Struktur kewenangan internal dewan direksi korporat bersifat oligarkis (kalau tidak diktatorial); demokrasi perwakilan di mana segelintir orang dipilih oleh banyak orang untuk menetapkan ke-

---

[4] Untuk menyebut satu contoh saja, Samons (1998, 117) menulis bahwa "'oligarki' bisa terbentuk berdasarkan banyak jenis unsur pembentuk (kekayaan, birokrasi, silsilah, agama, ciri fisik, koneksi sosial, pandangan politik); oligarki hampir tak pernah sepenuhnya tertutup terhadap 'pihak luar' dan tentu saja harus mempertimbangkan pandangan atau 'ideologi' lembaga yang mau didominasi. Artinya, tak ada 'elite' berkuasa hipotetis yang bisa dipisahkan dari tatanan sosial yang membuat dan menghidupinya." Perhatikan bahwa oligarki tak hanya berlaku bagi setiap jenis dominasi minoritas, tapi juga digunakan bergantian dengan "elite berkuasa". Cassinelli (1953, 779) mendefinisikan oligarki sebagai "kepemimpinan tak bertanggung jawab" karena pihak yang berkuasa menikmati "kebebasan dari pengendalian", sementara Friedrich (1937, 462—5) berpindah-pindah dari perumusan yang mengutamakan kekuasaan minoritas, atau kaum kaya, atau keduanya.

[5] Sifat komune yang tak terlembaga dan sangat mengutamakan keterlibatan seharusnya menjadikan komune sebagai contoh baik demokrasi, namun lembaga-lembaga informal yang berdasarkan musyararah-mufakat oleh beberapa pihak dipandang rawan terhadap oligarki. Leach (2005, 318) mengutip karya Staggenborg (1988) dan Freeman (1975, 1984) yang mengklaim bahwa organisasi kolektivis itu oligarkis secara inheren karena "tanpa batasan yang diberikan birokrasi pada kekuasaan informal, suatu 'tirani ketiadaan struktur' (*tyranny of structurelessness*) menyebabkan minoritas berstatus tinggi akan selalu mendominasi kelompok.

bijakan juga telah dikritik karena dianggap oligarki. Sementara itu, berbagai macam tokoh yang memiliki kekuasaan berlebihan, di dalam maupun di luar pemerintahan, telah disebut sebagai oligark. Yang tidak ada dalam kekacauan penafsiran itu adalah pengakuan bahwa segala bentuk kekuasaan, pengaruh, atau pemerintahan minoritas itu tidak semuanya sama. Tak ada maknanya mengecap tiap kelompok kecil orang yang berpengaruh tak proporsional sebagai oligarki. Minoritas mendominasi mayoritas di banyak konteks. Yang penting adalah bagaimana minoritas melakukannya dan melalui sumber daya kekuasaan apa.[6]

Meskipun ada segala kebingungan itu, oligarki dan oligark luar biasa penting bagi pemahaman politik, zaman dulu maupun sekarang, di negara miskin maupun negara industri maju. Masalah utamanya adalah bahwa konsep oligarki belum ada definisinya yang jelas. Maka solusinya adalah mendefinisikan oligark dan oligarki secara tepat, konsisten, dan bisa menyediakan kerangka analitis yang cukup luas agar bermakna secara teoritis di berbagai kasus. "Kekuasaan sekelompok kecil" (*rule of the few*) tidaklah cukup. Karena itu, buku ini berusaha memperjelas, mempertajam, dan menerapkan teori oligark dan oligarki dengan menegaskan dasar material konsepnya, mengikuti cara Aristoteles. Bagi para peneliti politik pertama, "unsur kekayaan biasa diakui sebagai syarat penting oligarki" (Whibley 1896, 22). Lebih daripada yang lain, pergeseran konseptual menjauhi hubungan dasar antara kekayaan dan oligarki inilah yang menjadi sumber kebingungan kronis.

Sebagai langkah pertama mendefinisikan oligark dan oligarki, ada dua perkara yang harus dipertimbangkan. Pertama adalah dasar kekuasaan minoritas oligarkis. Segala bentuk pengaruh minoritas didasarkan kepada konsentrasi ekstrem kekuasaan dan dibuyarkan melalui pemecahan kekuasaan itu secara radikal. Namun berbagai jenis kekuasaan itu bermacam pula kerentanannya terhadap upaya pemecahan, dan cara politis untuk

---

[6] Walau tak berfokus khusus pada oligarki, teori selektorat (*selectorate theory*; Bueno de Mesquita, Smith, Siverson, & Morrow 2004) memperlakukan oligarki secara generik sebagai sistem di mana pemimpin bertahan di jabatannya melalui "koalisi pemenang" kecil yang menjadi bagian "selektorat" lebih besar—mereka yang punya suara dalam memilih pemimpin.

memecah kekuasaan juga amat beragam. Contohnya, penguasaan eksklusif jabatan-jabatan berpengaruh tertentu oleh orang kasim (kebirian) di pemerintah kekaisaran Cina bisa ditantang lewat upaya reformasi kepegawaian sipil dan birokrasi Cina yang mengatur ulang akses terhadap jabatan-jabatan itu. Akses eksklusif atas hak sipil oleh ras atau agama dominan bisa ditantang oleh partisipasi, mobilisasi, dan penolakan oleh ras atau agama lain, sehingga membuka akses dan mengakhiri diskriminasi. Penguasaan atas suatu wilayah atau komunitas oleh kelompok yang menggunakan kekerasan, barangkali geng atau mafia, bisa diakhiri dengan mempersenjatai semua orang lain agar sama atau lebih kuat daripada minoritas dominan, atau memutus akses mereka kepada sarana pemaksa. Segala kasus tersebut melibatkan berbagai jenis kekuasaan elite terkonsentrasi dan berbagai cara memecah atau menyeimbangkan kekuasaan itu.

Oligark berbeda dari semua minoritas lainnya karena dasar kekuasaan mereka—kekayaan material—sukar sekali dipecah dan diseimbangkan. Kekuasaan material oligark bukan hanya sukar dipecah. Kekayaan pribadi yang sangat besar merupakan ketidakseimbangan kekuasaan sosial dan politik luar biasa yang, meski ada kemajuan besar selama berabad-abad lain dalam perkara ketidakadilan lainnya, sejak zaman purba secara ideologis tetap dianggap tidak boleh diganggu gugat. Di antara kediktatoran, demokrasi, monarki, masyarakat petani, dan kelompok-kelompok pascaindustrial, gagasan bahwa redistribusi kekayaan radikal secara paksa itu terus dianggap salah. Tidak demikian halnya dengan sikap kita terhadap perbudakan, diskriminasi ras, dominasi jenis kelamin, atau eksklusivitas kewarganegaraan.

Perkara kedua yang penting adalah jangkauan kekuasaan minoritas oligarkis. Satu contoh akan membantu menjelaskannya. Seseorang yang keranjingan main bowling boleh jadi bergabung dengan satu liga yang selama bertahun-tahun didominasi oleh sekelompok eksklusif penggemar fanatik bowling yang ikatannya kuat, yang mengendalikan semua keputusan penting di liga—mengajukan pengurus, menjadwalkan acara bowling, menentukan aturan minum, mengatur turnamen, dan menyetujui

warna serta logo kaos. Walau itu jelas kasus kekuasaan minoritas yang menyebalkan, liga itu bukan oligarki karena si pemain bowling bisa dengan mudah meninggalkan liga dan keluar dari jangkauan dominasi. Jika banyak pemain bowling melakukan itu, maka kelompok eksklusif yang berkuasa boleh jadi menerima pembagian kekuasaan untuk menanggapi tanda-tanda hijrah massal. Selain itu, jika mereka tetap ngotot tak mau berbagi kekuasaan sampai akhir, liga dan kekuasaan minoritas mereka bakal ambruk. Oligarki itu beda, jangkauan kekuasaan minoritas oligarkis itu merengkuh ruang atau komunitas cukup luas sehingga usaha melarikan diri darinya itu nyaris mustahil atau mahal sekali biayanya. Jadi, agar layak disebut demikian, kekuasaan oligarkis harus didasarkan atas bentuk kekuasaan yang sangat susah dipecah, dan jangkauannya harus sistemik.[7]

Pemahaman atas oligark dan oligarki bermula dengan pengamatan bahwa ketidaksetaraan material ekstrem menghasilkan ketidaksetaraan politik ekstrem. Pernyataan barusan menghasilkan kebingungan dan kontroversi cukup banyak karena sebagian besar penafsiran demokrasi memandang kesetaraan politik sebagai perkara akses dan keterlibatan dalam proses politik. Suatu bangsa menjadi demokratis dan mengatasi ketidaksetaraan politik ketika semua anggota masyarakat berhak berpartisipasi bebas dan penuh, untuk memberi suara, berbicara, berkumpul, mendapat akses informasi, mengajukan keberatan tanpa diintimidasi, dan memegang jabatan sampai tingkat politik tertinggi.[8] Ketidaksetaraan material di antara warga negara diakui secara luas sebagai isu politik

---

[7] Sifat sistemik oligarki tidak menghalanginya terwujud secara tak seragam di berbagai lokasi—contohnya, keterlibatan oligark lokal yang lebih tinggi dalam politik dan kebijakan di satu kota atau daerah dibanding di kota atau daerah lain.

[8] Kesetaraan politik tidak menuntut kesetaraan mutlak dalam hal kemampuan pribadi. Beberapa orang lebih pandai, lebih ambisius, lebih rapi, dan lebih gigih dalam mengejar cita-cita. Orang-orang seperti itu akan punya kelebihan pribadi dalam sistem politik yang didasarkan akses setara atas hak asasi dan prosedur dasar. Namun perbedaan-perbedaan perseorangan itu tak membuat sistem menjadi tak adil atau tak benar karena orang-orang tersebut tidak punya sumber kekuasaan bersama. Selain itu, tidak ada kebijakan atau kepentingan inti terkait kelebihan pribadi mereka yang menghasilkan ikatan kelompok di antara mereka atau mengarah ke agenda politik yang mesti menyisihkan atau melemahkan yang lain. Hal demikian tak berlaku bagi oligark kaya.

penting, tapi bukan sebagai sumber utama kekuasaan politik yang tak seimbang.[9]

Kenyataannya, kekayaan sangat besar di tangan minoritas kecil menciptakan kelebihan kekuasaan yang signifikan di ranah politik, termasuk dalam demokrasi. Menyangkalnya berarti mengabaikan analisis politik berabad-abad yang menelusuri akrabnya hubungan antara kekayaan dan kekuasaan. Pada 1878, de Laveleye menulis bahwa "para filsuf dan pembuat hukum zaman dulu tahu benar, berdasarkan pengalaman, bahwa kemerdekaan dan kesetaraan politik hanya bisa ada ketika didukung kesetaraan kondisi."[10] Hubungan dasar yang sama antara kekuasaan material dan politik dinyatakan kembali lebih dekat dengan zaman kita oleh Robert Dahl (1985, 4), yang merujuk kepada para "raja maling" (*robber baron*) kaya-raya di Amerika Serikat paruh kedua abad kesembilanbelas sebagai "kumpulan warga negara yang punya sumber daya berlebihan untuk dilibatkan dalam kehidupan politik." Klaim sederhananya adalah bahwa distribusi sumber daya material di antara anggota-anggota suatu komunitas politik, demokratis atau lainnya, punya pengaruh besar pada kekuasaan relatif. Makin tak imbang distribusinya, makin besar kekuasaan dan pengaruh orang-orang kaya, dan makin kuat pula pengaruh kesenjangan material pada motif dan tujuan politik mereka. Studi oligark dan oligarki memusatkan perhatian kepada kuasa kekayaan dan politik spesifik seputar kuasa itu. Penekanan terhadap dampak politik kesenjangan material—terhadap "ketidaksetaraan kondisi"—membuat bentuk-bentuk kekuasaan dan eksklusi minoritas oligarkis berbeda dengan semua yang lain.

Karena hubungan uang dan kekuasaan nyaris niscaya di studi politik, maka mengagetkanlah apabila ada penolakan terhadap usul bahwa ketidaksetaraan besar dalam kekayaan menghasilkan ketidaksetaraan besar dalam kekuasaan dan pengaruh politik dalam demokrasi. Seorang kan-

---

[9] Pengecualian utamanya adalah Goodin & Dryzek (1980), Bartels (2005, 2008), Solt (2008), dan Hacker & Pierson (2010).

[10] Lihat terutama de Laveleye (1878), "Property at Rome," bab 12.

didat politik yang punya uang segunung untuk berkampanye sangat sukar dikalahkan. Gerakan politik yang dananya lancar lebih berpengaruh daripada yang dananya seret. Kementerian yang anggarannya besar menikmati kekuasaan lebih besar. Tapi bila sumber daya material yang sama besarnya dipegang oleh warga negara dalam demokrasi, tetap saja dianggap kontroversial jika dikatakan mereka menikmati keunggulan politik besar atau harus digolongkan sebagai kategori pelaku sangat berkuasa dengan kepentingan politik utama terkait pertahanan kekayaan. Jika uang berarti kekuasaan (dan memang demikian adanya), maka kita perlu teori untuk memahami bagaimana mereka yang punya uang luar biasa juga berkuasa luar biasa. Teori seperti itu harus menjelaskan bagaimana kekayaan terkonsentrasi menciptakan kapasitas, motivasi, dan masalah politik tertentu bagi mereka yang memilikianya. Dan teori itu juga harus peka terhadap bagaimana dan mengapa politik seputar kekayaan sebagai kekuasaan telah berubah seiring waktu.

Ke Arah Suatu Teori Oligarki

Sebagian besar teori oligarki berawal dengan mendefinisikan istilah oligarki sebagai satu ragam "kekuasaan sekelompok kecil", lalu mencari oligark betulan. Di sini sudut pandangnya dibalik. Tugas pertama adalah mendefinisikan oligark, kemudian baru menjelaskan apa itu oligarki. Dengan menyesuaikan teori sumber daya politik (Korpi 1985), oligark didefinisikan secara konsisten di berbagai konteks politik dan periode sejarah. *Oligark* (*oligarch*) adalah pelaku yang menguasai dan mengendalikan konsentrasi besar sumber daya material yang bisa digunakan untuk mempertahankan atau meningkatkan kekayaan pribadi dan posisi sosial eksklusifnya. Sumber daya itu harus tersedia untuk digunakan demi kepentingan pribadi, biarpun tidak harus dimiliki sendiri.[11] Jika kekayaan

[11] Tingkat kekayaan yang masuk batas oligarki itu beragam di berbagai kelompok sosial, dan karena itu hanya bisa ditetapkan dalam konteks nyata. Tingkat kekayaan untuk menjadi oligark Rusia pada 2010 tidak sama dengan yang diperlukan untuk menjadi oligark Filipina pada 1895. Intinya adalah bahwa ada kekuasaan, kapasitas, dan ancaman tertentu yang muncul bersama konsentrasi

pribadi ekstrem mustahil dimiliki atau tidak ada, maka oligark juga tidak ada. Tiga perkara langsung bersangkut-paut. Pertama, kekayaan adalah bentuk kekuasaan material yang beda dari segala sumber daya kekuasaan lain yang bisa terkonsentrasi di tangan minoritas. Kedua, yang penting adalah bahwa penguasaan dan pengendalian sumber daya itu dilakukan untuk kepentingan pribadi, bukan lembaga. Oligark selalu individu, tak pernah berupa perusahaan atau kelompok lainnya. Ketiga, definisi oligark tetap konstan di berbagai zaman dan kasus. Faktor-faktor itulah yang secara konsisten mendefinisikan oligark, membedakan mereka dengan elite, dan memisahkan oligark dari bentuk dominasi minoritas lain.

Bagaimana dengan oligarki? Sebelum menawarkan definisi, perlu saya perkenalkan konsep pertahanan kekayaan (*wealth defense*). Sebagai pelaku yang luar biasa kaya, oligark menghadapi masalah dan tantangan politik tertentu yang terkait langsung dengan sumber daya kekuasaan material yang mereka miliki dan gunakan di masyarakat yang bertingkat-tingkat. Warga negara biasa mau harta mereka dilindungi dari pencurian. Namun, obsesi hak milik oligark bukan sekadar perlindungan harta. Kepemilikan harta membuat persoalan hak milik menjadi prioritas tertinggi orang kaya.[12] Selain itu, hanya oligark yang mampu menggunakan kekayaan untuk mempertahankan kekayaan. Sepanjang sejarah, harta dan pendapatan luar biasa para oligark telah mendatangkan berbagai ancaman, termasuk terhadap hak milik pribadi sebagai konsep atau lembaga. Dinamika politik utama para oligark lintas zaman berkisar seputar sifat ancaman-ancaman itu dan bagaimana oligark mempertahankan kekayaan dari ancaman-ancaman itu. Pertahanan kekayaan untuk oligark punya dua komponen—*pertahanan harta* (*property defense*, mengamankan klaim dasar atas kekayaan dan hak milik) dan *pertahanan pendapatan*

---

kekayaan ekstrem. Keperluan akan penafsiran oligarkis diperkuat ketika faktor-faktor itu ada. Satu contoh definisi oligarki dengan cara demikian disajikan di bahan kasus Amerika Serikat di Bab 5.

[12] Presiden AS Theodore Roosevelt (1910), dalam pidato "New Nationalism", menggarisbawahi perbedaan mendasar antara harta biasa dan kekayaan terkonsentrasi: "Harta yang amat besar," katanya, "kekayaan luar biasa, dari besarnya saja, mendapat ciri yang membedakannya dalam hal baik jenis maupun kadar dari harta orang yang bersahaja."

(*income defense*, menjaga sebanyak mungkin pendapatan dan laba dari kekayaan di dalam kondisi hak milik yang aman). Subjek pertahanan kekayaan dan pembedaan penting antara klaim harta dan hak milik disentuh singkat saja di sini, tapi akan dibahas lebih mendalam di bagian lain nanti.

Dengan adanya definisi jelas oligark dan perkenalan gagasan pertahanan kekayaan, sekarang kita bisa mendefinisikan oligarki. *Oligarki* merujuk kepada politik pertahanan kekayaan oleh pelaku yang memiliki kekayaan material. Pertahanan kekayaan oleh oligark mencakup tantangan dan kapasitas tertentu yang tak dimiliki bentuk dominasi atau eksklusi minoritas lain. Oligarki menjabarkan cara pertahanan itu dilakukan—proses yang amat beragam di berbagai konteks politik dan periode sejarah. Definisi oligarki tetap, tapi oligarki punya berbagai bentuk. Seperti sudah dinyatakan, sumber terpenting variasi oligarki terletak pada sifat ancaman terhadap kekayaan dan hak milik, dan bagaimana masalah utama pertahanan kekayaan dikelola secara politis. Stratifikasi material ekstrem dalam masyarakat menimbulkan konflik sosial. Distribusi material ekstrem itu mustahil tanpa dasar penegasan, artinya klaim harta dan hak milik tak pernah bisa dipisahkan dari pemaksaan dan kekerasan. Jadi variasi antar oligarki terkait dengan dua faktor kunci: pertama, kadar keterlibatan langsung oligark dalam menyediakan pemaksaan yang diperlukan untuk mengklaim harta, yang terkait dengan kepemilikan senjata pribadi dan keterlibatan langsung oligark dalam kekuasaan; dan kedua, apakah kekuasaan itu bersifat individualistik dan terpecah-pecah atau kolektif dan lebih terlembaga.

Dengan kata lain, keterlibatan politis langsung oligark sangat dibantu rezim hak milik dalam masyarakat yang bertingkat-tingkat. Makin besar kebutuhan oligark mempertahankan hak miliknya secara langsung, makin mungkin oligarki berbentuk "kekuasaan langsung" oligark, dengan sumber daya dan peran kekuasaan, seperti jabatan pemerintah, "berlapis-lapis" di atas atau dicampur dengan dasar kekuasaan material. Maka, memegang tampuk kekuasaan tidak menjadi definisi oligark, hanya oligark jenis tertentu. Ada banyak jalur untuk mempertahankan stratifi-

kasi material ekstrem, dan menonjolnya oligark berbeda-beda sesuai bagaimana kekayaan dipertahankan dan siapa atau apa yang mempertahankannya.

Dalam sistem di mana hak milik dipertahankan secara andal dari luar (terutama oleh negara bersenjata lewat lembaga serta hak milik dan norma harta yang kuat), oligark tak perlu bersenjata atau terlibat langsung dalam peran politik. Yang berubah bersama pergeseran dari klaim hak milik yang ditegakkan sendiri ke hak milik yang dibela pihak luar bukanlah keberadaan oligark, melainkan hakikat keterlibatan politiknya. Oligark tidak lenyap hanya karena tidak memerintah sendiri atau terlibat langsung dalam pemaksaan untuk mempertahankan hartanya. Sebaliknya, keterlibatan politik oligark menjadi lebih tak langsung selagi makin tak memusatkan perhatian kepada pertahanan harta—bebannya sudah dialihkan kepada negara birokratis impersonal. Namun, keterlibatan politik mereka jadi lebih langsung lagi ketika pelaku luar atau lembaga gagal mempertahankan hak milik dengan andal. Jadi, rezim hak milik membantu politik pertahanan kekayaan dengan menjadikannya lebih atau kurang langsung, dan dengan menggeser fokus relatif oligark terhadap pertahanan harta versus pertahanan pendapatan—yang belakangan disebut jadi mendadak lebih penting ketika satu-satunya ancaman yang tersisa bagi oligark adalah negara yang mau meredistribusi kekayaan lewat pajak pendapatan.

Oligarki tidak merujuk kepada segala tindakan politis yang dilakukan oligark dengan uang dan kekuasaannya. Tidak jarang oligark mengerahkan sumber daya materialnya di berbagai isu dan pertarungan politik yang menjadi perhatiannya namun tidak berhubungan langsung dengan pertahanan kekayaan dan oligarki. Ketika oligark melakukan itu, potensi dan kekuasaan individunya bisa menyerupai potensi dan kekuasaan berbagai pelaku yang menjalankan agenda masing-masing lewat kelompok kepentingan atau politik pluralis. Tapi oligark, sebagaimana warga negara lain, bisa saling mengimbangi kekuasaan dalam berbagai pertarungan mendukung dan menentang berbagai isu, mulai dari hak aborsi sampai standar lingkungan lebih baik dan hukum senjata api. Beberapa oligark juga

memilih untuk tidak aktif secara politis. Kekuasaan yang dipegang tak selalu dipergunakan.[13] Oligarki menunjuk secara sempit ke set isu dan politik pertahanan kekayaan dan politik di mana motif dan kepentingan para oligark sejajar, sama, dan bersatu.

Oligark dan Elite. Sudut pandang materialis terhadap oligark dan oligarki membantu membedakan tipe-tipe kekuasaan dan pengaruh minoritas berdasarkan berbagai jenis sumber daya kekuasaan yang dimiliki pelaku minoritas. Kita akan bahas ini lebih luas pada bagian berikutnya mengenai sumber daya kekuasaan. Tapi teori oligarki tak bisa dikembangkan sebelum dipisahkan secara analitis dari teori elite yang lebih luas. Biasanya, istilah *elite* menjadi konsep payung untuk para pelaku yang memegang kekuasaan minoritas terkonsentrasi di lapisan atas suatu komunitas atau negara. Dari sudut pandang tersebut, oligark kiranya sekadar satu kategori istimewa elite ekonomi. Walau bertentangan dengan penggunaan biasa dan segunung karya ilmiah dalam ilmu sosial, perumusan itu ditolak di sini. Sejak karya Pareto dan Michels, para ahli teori elite telah merusak konsep oligarki dengan mengaburkan peran penting kekuasaan material dalam studi mereka. Ini khususnya jelas dalam karya mengenai elite di Amerika Serikat, yang meskipun menerangkan aspek lain ketidaksetaraan kekuasaan, gagal menerangkan apa aspek khas oligarki dalam kekuasaan dan politik.

Elite dan oligark sama-sama menggunakan kekuasaan dan pengaruh minoritas. Namun kemampuan mereka melakukan itu berdasar pada jenis kekuasaan yang sangat berbeda. Kenyataan ini telah menimbulkan hasil politik yang berbeda-beda sekali. Salah satu perbedaan paling dasar adalah bahwa hampir semua bentuk pengaruh minoritas elite telah ditantang melalui pergulatan dan perubahan demokratis, sementara kekua-

---

[13] Keberadaan oligarki tak menuntut semua oligark memerintah, bahkan bila semua penguasa adalah oligark. Banyak oligark puas berada di luar arena politik, asalkan kepentingan material vital mereka aman. Pusat diskusi ini adalah kapasitas kekuasaan, atau sebagaimana dirumuskan Isaac (1987) dalam kritiknya terhadap debat wajah kekuasaan (*faces-of-power*), "kekuasaan untuk" (*power to*) bukan "kekuasaan atas" (*power over*). Korpi (1985) juga menyediakan rangkuman dan kritik penting atas debat wajah kekuasaan. Sumbangan penting lainnya adalah Bachrach & caratz (1962) dan Lukes (1974).

saan oligarkis, karena hakikatnya beda, belum.[14] Para ahli teori elite tak punya penjelasan mengapa kekuasaan politik mahabesar oligark sangat kebal terhadap semua tantangan dari demokrasi kecuali yang paling radikal—yang justru sengaja dicegah oleh rancangan demokrasi yang ada. Oligark bisa punya bentuk kekuasaan elite di atas atau bercampur dengan dasar material. Jika demikian maka oligark bisa sekaligus menjadi elite. Tapi elite tak bisa menjadi oligark kalau tidak memiliki dan menggunakan sendiri kekuasaan material yang besar.

Seharusnya sudah jelas dari definisi-definisi itu bahwa oligark tidak mesti sama dengan kapitalis, pemilik bisnis, atau CEO korporat. Dengan mengutamakan kepemilikan sarana produksi, teori borjuis kapitalis Marx memusatkan perhatian kepada kekuasaan pelaku yang menggunakan sumber daya material *di bidang ekonomi* dengan efek sosial dan politik yang penting. Dalam teori oligarki, pusat perhatiannya pada kekuasaan pelaku yang menggunakan sumber daya material *di bidang politik* dengan efek ekonomi yang penting. Kedua pendekatan sama-sama materialis, tapi beda cara. Baik oligark maupun oligarki tak didefinisikan melalui cara produksi atau penarikan surplus tertentu. Oligarki juga tak didefinisikan oleh set kelembagaan tertentu; makanya oligarki kebal terhadap reformasi kelembagaan. Seorang bangsawan feodal dapat menjadi oligark, tapi jelas bukan kapitalis. Seorang pemilik bisnis bisa menjadi kapitalis, namun mungkin kekuasaan materialnya masih kurang untuk menjadi oligark. Seorang CEO perusahaan besar boleh jadi mengerahkan banyak sumber daya material demi pemegang saham, tapi masih menerima gaji yang kurang daripada yang diperlukan supaya dia bisa memegang dan menggunakan kekuasaan oligarkis. Individu seperti itu ialah anggota

[14] Teka-teki utama dalam studi yang dilakukan Task Force on Inequality and American Democracy (APSA 2004) mengarah kepada isu ini—mengapa ketidaksetaraan material makin parah, meski ada keberhasilan besar yang dicapai politik pluralis dan partisipasi dalam menantang eksklusi di banyak sekali ranah ketidakadilan besar? Karena tak punya teori yang memperlakukan konsentrasi material di tingkat atas oleh oligark sebagai jenis kekuasaan tersendiri dengan dinamika politik yang khas, Task Force mendiagnosis masalahnya sebagai masalah partisipasi yang kurang memadai. Hanya sedikit bukti yang menyatakan bahwa konsentrasi kekayaan di Amerika Serikat berhubungan dengan tingkat partisipasi demokratis.

elite korporat, tapi bukan oligark. Begitu juga, pejabat tinggi pemerintah (elite juga) dapat menyalurkan miliaran dolar tiap hari melalui anggaran negara, namun secara pribadi mungkin hanya punya sumber daya setara warga negara kelas menengah atas. Namun, jika pejabat itu korup dan mengumpulkan kekayaan pribadi (dengan cara apa pun), maka kiranya dia menjadi elite pemerintahan *sekaligus* oligark yang mampu melibatkan diri dalam politik pertahanan kekayaan.

Penekanan analisis dalam kerangka Marxis adalah kepada kekuasaan kelas pemilik dan penanam modal yang berakar pada kendali mereka atas kapital untuk investasi dan penarikan surplus dari produsen langsung. Tak ada bagian pendekatan materialis terhadap oligarki di sini yang bertentangan dengan kerangka itu. Justru ada pergeseran penekanan ke politik mempertahankan ketidaksetaraan material ekstrem. Premis pusat bahwa oligark didefinisikan dengan kekayaan ekstrem, dan kekayaan ekstrem itu mustahil ada tanpa sarana pertahanan, menghasilkan teorisasi oligarki yang bertanya bagaimana ancaman terhadap kekayaan bisa beragam dan bagaimana tanggapan politis untuk mempertahankan kekayaan terhadap ancaman-ancaman itu beragam pula. Sudut pandang itu dipengaruhi materialisme historis Marx dan juga fokus Weber pada lokasi sarana pemaksaan dalam definisi klasiknya atas negara modern.

Perbedaan lain antara teori borjuis kapitalis Marx dan teori oligark dan oligarki yang diajukan di sini berhubungan dengan problem fragmentasi dan koherensi (*fragmentation and coherence*). Satu masalah utama dalam teori kapitalis sebagai kelompok kekuasaan adalah bahwa, tergantung sektor, skala, dan bahkan kebangsaan, kepentingan politik mereka sebagai penanam modal sering kali bertentangan dan saling meniadakan. Teori oligark dan oligarki yang berpusat pada pertahanan kekayaan lebih kebal pertentangan dan konflik pada set inti tujuan politik yang terkait mengamankan harta serta menjaga kekayaan dan pendapatan. Boleh jadi para oligark tak sepakat mengenai banyak hal, dan tergantung situasinya mereka malah bisa bertarung sengit untuk berebut kekayaan. Namun, mereka masih punya komitmen ideologis dan praktis dasar terhadap pertahanan kekayaan dan harta, dan dengan keberadaan semacam nega-

ra, terhadap kebijakan yang mendukung agenda pertahanan kekayaan mereka.

Konsentrasi tinggi kekuasaan material di tangan beberapa pelaku itu tidaklah baru, tapi juga bukan sisa permulaan zaman modern. Bangkitnya lembaga dan politik kontemporer, termasuk kemunculan demokrasi, tidak menghilangkan oligark dan juga tidak membuat oligarki usang secara politis. Ini karena dalam demokrasi elektoral nyaris tak ada pembatas yang bisa efektif membatasi bentuk-bentuk kekuasaan material yang dipegang para oligark. Malah di demokrasi industri maju-lah sebagian konsentrasi terbesar sumber daya material dikuasai secara pribadi dan digunakan dalam politik oleh minoritas amat kecil demi tujuan-tujuan oligarkis. Artinya, sistem yang demokratis di segala aspek lain masih mengandung ketidakseimbangan kekuasaan besar bila banyak sumber daya material terkonsentrasi di sedikit tangan. Jadi, walau bentuk dan cirinya telah banyak berubah sejak bangkitnya masyarakat pertama dengan stratifikasi material, oligarki telah bertahan melalui periode-periode sejarah dan berbagai bentuk pemerintahan selama kekayaan tetap terkonsentrasi di segelintir tangan.

Satu perkara yang berhubungan adalah karena didasarkan kekuasaan material, oligarki tidak banyak dipengaruhi reformasi nonmaterial atau prosedur politik. Lembaga politik bisa mengatur, mengekang, menjinakkan, dan mengubah sifat oligarki—khususnya dalam kadar keterlibatan langsung oligarki dalam penggunaan kekerasan dan pemaksaan untuk mempertahankan kekayaan. Namun, kekuasaan material terkonsentrasi di tangan sedikit aktor beroperasi sebagai sumber daya kekuasaan yang kuat di bawah segala susunan kelembagaan. Karena alasan itulah, apa pun bentuk pemerintahannya, ketidaksetaraan politik ekstrem selalu menjadi kembaran ketidaksetaraan material ekstrem. Oligark dan oligarki muncul karena beberapa pelaku berhasil menumpuk sumber daya kekuasaan material lalu menggunakan sebagiannya untuk mempertahankan kekayaan—dengan dampak besar bagi sisa masyarakat. Sehingga, oligark dan oligarki akan lenyap bukan lewat prosedur demokratis, melainkan bila distribusi sumber daya material yang sangat tak seimbang ditiadakan,

supaya tak lagi memberi kekuasaan politik terlalu besar kepada segelintir pelaku.[15]

Poin terakhir itu membantu menjelaskan mengapa demokrasi tidak saling meniadakan dengan oligarki. Demokrasi dan oligarki didefinisikan sebagai distribusi jenis kekuasaan yang amat berbeda. Demokrasi merujuk kepada *kekuasaan politik formal tersebar* berdasarkan hak, prosedur, dan tingkat partisipasi rakyat. Sementara, oligarki didefinisikan sebagai *kekuasaan material terkonsentrasi* berdasarkan penegakan klaim atau hak atas harta dan kekayaan. Hakikat kekuasaan politik yang diperlebar atau dipersempit selagi sistem menjadi lebih atau kurang demokratis berbeda dengan kekuasaan politik yang bisa disebar atau dihimpun secara material. Itulah mengapa demokrasi dan oligarki bisa saling cocok, asalkan kedua ranah kekuasaan itu tak saling bertabrakan. Malah demokrasi dan oligarki bisa hidup bersama terus-menerus selama kelas bawah yang tak berharta tidak menggunakan partisipasi politik mereka yang lebih luas untuk merebut kekuasaan material dan hak istimewa kelas terkaya. Itulah tatanan politik setara-namun-tak-setara yang ada di semua demokrasi kapitalis yang stabil. Selain itu, keadaan demikian menjelaskan mengapa oligarki jarang terganggu oleh peningkatan dramatis partisipasi rakyat atau bahkan pemberian hak pilih bagi semua orang tanpa kecuali: oligarki didasarkan kepada konsentrasi kekuasaan material sementara demokrasi didasarkan kepada penyebaran kekuasaan nonmaterial.

Bagian-bagian berikut akan mengembangkan argumentasi-argumentasi ini. Satu titik awalnya adalah bahwa ketidaksetaraan material yang signifikan dalam masyarakat menghasilkan gesekan dan konflik. Ada banyak cara perwujudan ketidaksetaraan itu. Satu kelompok etnis atau agama

---

[15] Marx berpendapat bahwa hak pilih dan demokrasi modern tak dapat menjadi lebih daripada "emansipasi politik" selama konsentrasi hak milik dan kekayaan tidak disertakan dalam reformasi penyetaraan. Kebebasan politik melalui negara yang menolak adanya syarat kekayaan untuk partisipasi demokratis, namun menjamin hak atas kekayaan yang tak seimbang, berarti orang merdeka secara "*abstrak, sempit*, dan parsial" (Marx 1978 [1844], 32, cetak miring pada aslinya). Menurut Marx, karena harta merupakan sumber dasar kekuasaan sosial dan politik, maka kesetaraan sejati (termasuk lenyapnya apa yang di sini disebut oligarki) hanya bisa dicapai jika dimensi material dalam ketidaksetaraan digarap.

boleh jadi jauh lebih kaya daripada yang lain, atau kesenjangan terjadi antardaerah. Kita memasuki ranah oligark dan oligarki apabila ketidaksetaraan itu menempatkan sejumlah kecil pelaku kaya-raya berhadapan dengan massa yang jauh lebih miskin (dan, dalam keadaan tertentu, sesama oligark saling berhadapan). Gesekan dan konflik yang muncul menjadi tantangan politik cukup besar bagi kaum kaya. Kesimpulannya, kesenjangan material yang cukup besar menciptakan pelaku minoritas yang terbatas (oligark); menghasilkan konflik sosial dan politik nyata yang menjadi tantangan yang harus dihadapi para pelaku (pertahanan kekayaan); dan secara bersamaan memberi berbagai sumber daya kekuasaan material unik yang bisa dikerahkan dalam politik untuk mengatasi tantangan (oligarki). Satu balok pembangun penting teori oligarki adalah gagasan sumber daya kekuasaan (*power resources*), yang menjadi bahasan kita selanjutnya.

Sumber Daya Kekuasaan

Kekuasaan adalah konsep yang sukar didefinisikan. Definisinya berubah tergantung keadaan. Beberapa bentuk kekuasaan bersifat sangat fisik dan dinyatakan langsung, sementara yang lainnya tak langsung atau tersembunyi. Kadang kekuasaan berpengaruh bukan karena digunakan, tapi pihak lain mengantisipasi penggunaannya. Beberapa jenis kekuasaan yang paling halus beroperasi secara struktural, kultural, atau di bawah sadar. Pendekatan sumber daya kekuasaan sangat bermanfaat untuk memahami oligark dan oligarki karena mengutamakan kapasitas, alat, atau posisi tertentu yang dimiliki orang dalam berbagai kadar dan digunakan demi pengaruh sosial dan politik. Oligark didefinisikan oleh tipe dan ukuran sumber daya kekuasaan yang dikendalikannya. Sudut pandang ini mengandalkan penilaian kapasitas kekuasaan pada tingkat individu, bukan kelompok. Diasumsikan bahwa semua individu dalam suatu formasi sosial punya satu kadar kekuasaan, sekecil apa pun.

Yang harus dilakukan adalah menentukan jenis-jenis kekuasaan yang dimiliki individu dan memperkirakan kualitas relatifnya. Beberapa

sumber daya kekuasaan, terutama yang berdasarkan kekayaan, lebih mudah diukur dan dibandingkan daripada yang lain.[16] Setidaknya secara teori, kiranya dapat dihitung *profil kekuasaan individual* untuk tiap pelaku dalam masyarakat, lalu urutkan tiap pelaku secara kuantitatif dari yang paling tak berkuasa sampai yang paling berkuasa. Gagasan profil kekuasaan individu hanya alat bantu yang memusatkan perhatian kepada posisi kekuasaan relatif pelaku individual, bukan kelompok atau kelas. Metode ini penting untuk menentukan siapakah oligark dan membedakan mereka dari pelaku lain yang relatif berkuasa dan tak berkuasa di masyarakat.

Menurut pendekatan itu, presiden, pemimpin gerakan massa, panglima tentara bersenjata, atau oligark jauh lebih berpengaruh daripada rata-rata orang karena akumulasi atau distribusi relatif satu atau beberapa kategori sumber daya politik yang mereka punya sangatlah besar. Individu-individu lain dalam sistem kiranya secara umum lebih kecil profil kekuasaannya karena sumber daya kekuasaan milik mereka sangat kecil dalam beberapa kategori dan mungkin malah tiada di kategori lain. Kekuasaan apa pun yang dimiliki individu—tersembunyi atau nyata—hampir selalu diperbesar ketika para pelaku menjadi jejaring, serikat, atau gerakan yang memperjuangkan tujuan bersama. Namun pergerakan massa dan lembaga rumit (seperti negara) tidak ada tersendiri dari individu-individu yang menyusunnya. Karena alasan tersebut, kekuasaan kolektif yang berasal dari mobilisasi dan jejaring masih bisa dilacak dari sudut pandang peningkatan posisi kekuasaan tiap individu termobilisasi.

Baiknya kita memikirkan lima sumber daya kekuasaan individual: kekuasaan berdasarkan *hak politik*, kekuasaan *jabatan resmi* dalam pemerintah atau organisasi, kekuasaan *pemaksaan (koersif)*, kekuasaan *mobilisasi*,

---

[16] Semua sepakat bahwa seorang pekerja yang berserikat punya lebih banyak kekuasaan daripada buruh tanpa serikat, tapi bagaimana cara kadar kekuasaan keduanya bisa dihitung? Begitu juga, seorang senator atau hakim jelas punya kekuasaan individu lebih besar daripada sembarang perawat atau guru. Perbedaan dalam profil kekuasaan individu mereka sangat nyata. Namun tidak ada cara andal untuk mengukur dan membandingkan—apalagi menjumlahkan—kadar kekuasaan tiap orang ini.

dan akhirnya kekuasaan *material.* Ini belum daftar lengkap sumber daya kekuasaan, tapi sudah mencakup sebagian terbesar jenis kekuasaan yang bisa dimiliki individu dalam politik dan masyarakat.[17] Sejauh ini hasil analitis terpenting pendekatan sumber daya kekuasaan adalah mempertajam pembedaan antara bentuk kekuasaan minoritas elite dan oligarkis. Keempat sumber daya kekuasaan yang disebut pertama, ketika dipegang individu secara terkonsentrasi dan eksklusif, menghasilkan elite. Hanya yang terakhir, kekuasaan material, yang menghasilkan oligark dan oligarki. Tiap tipe perlu dibahas singkat.

Hak Politik Formal. Dalam keadaan adanya hak pilih bagi semua orang dan sedikitnya rintangan untuk berpartisipasi dalam politik, hak politik formal adalah sumber daya kekuasaan yang paling tak langka dan paling tersebar di tingkat individu. Hak yang dianggap kebebasan liberal mencakup satu suara untuk tiap orang, kebebasan berpendapat tanpa ditindas, dan kesempatan mendapat akses terhadap infomasi yang dimiliki semua orang dalam masyarakat. Selain hak berkumpul dan berserikat, yang dibahas terpisah di bagian kekuasaan mobilisasi, hak politik baru menjadi benar-benar penting di antara individu kalau bersifat makin eksklusif, baik secara formal maupun dalam praktik. Contohnya, kebanyakan penduduk Athena yang katanya demokratis bukan termasuk warga kota dan karena itu punya profil kekuasaan individual jauh lebih kecil daripada minoritas orang yang menikmati status warga kota. Begitu pula dengan laki-laki kulit putih pemilik harta yang punya profil kekuasaan individu jauh lebih besar dalam sebagian besar sejarah Amerika daripada budak asal Afrika, perempuan, dan yang tak berharta. Selain

---

[17] Yang paling kentara ketidakhadirannya dalam daftar ini adalah kekuasaan ideologis. Gagasan dan kerangka pemahaman jelas kuat dan penting. Alasan utama kekuasaan ideologis tidak dicantumkan adalah bahwa kekuasaan ideologis bukan sesuatu yang bisa dipegang atau dikerahkan sebagai sumber daya politik oleh individu, kecuali mungkin ketika para pelaku yang termobilisasi menciptakan atau menggunakan gagasan dan kerangka pemahaman (sehingga menjadi bagian penting kategori kekuasaan mobilisasi). Kekuasaan ideologis atau budaya bersifat sistemik. Kekuasaan jenis tersebut meliputi anggota-anggota masyarakat dan lebih cenderung memperbesar kekuasaan kelompok daripada individu. Kalau memperkuat kekuasaan individu, kekuasaan ideologis terkait dengan peran sebagai penggerak, tapi bukan sebagai sumber kekuasaan yang "dipegang".

itu, ketidakseimbangan dalam sumber daya kekuasaan berdasarkan hak dan partisipasi politik tidak harus formal. Profil kekuasaan individu orang Amerika berkulit putih tetap lebih besar daripada profil kekuasaan individu mantan budak serta keturunannya sesudah diberlakukannya Amandemen Ketigabelas Konstitusi AS pada 1865.

Sepanjang sejarah, orang telah disangkal hak dan keterlibatan politiknya berdasarkan status budak, ras, etnis, jenis kelamin, agama, geografi, dan kekayaan (sebagai syarat partisipasi, bukan sumber daya kekuasaan). Ketika itu terjadi, dan khususnya ketika dasar peniadaan hak itu saling bergabung, muncul ketidakseimbangan besar pada profil kekuasaan individu yang terkait sumber daya kekuasaan pertama ini. Tanpanya, sumber daya kekuasaan ini jadi lebih tesebar dan hampir tak berpengaruh dalam perbandingan profil kekuasaan individu di dalam suatu masyarakat demokratis. Sejarah demokratisasi menunjukkan bahwa penyebaran dan penyetaraan sumber daya kekuasaan berdasar hak politik dan partisipasi sangat terkait dengan agitasi dan perjuangan.

Jabatan Resmi. Jabatan tinggi di pemerintahan, organisasi besar (sekuler dan agama), atau perusahaan (pribadi dan publik) adalah suatu sumber daya kekuasaan yang punya pengaruh dramatis pada profil kekuasaan segelintir individu. Pada zaman modern, organisasi-organisasi tersebut adalah badan berdasar aturan yang mengonsentrasikan kekuasaan dengan menghimpun sumber daya keuangan, jejaring operasi, dan pengelompokan anggota atau bawahan yang bisa dipimpin, dilibatkan, atau diperintah melalui kelembagaan. Jabatan tinggi dalam lembaga-lembaga tersebut memperkenankan pelaku untuk menggunakan bentuk kekuasaan yang sangat terkonsentrasi. Kehilangan jabatan berarti kehilangan kekuasaan. Sebelum munculnya negara modern, kekuasaan mereka yang memegang jabatan tinggi tidak begitu terbatas atau jelas. Kekuasaan pejabat tingi bercampur (dan diperkuat) dengan empat sumber daya kekuasaan lain yang juga dimiliki. Namun, pada zaman modern ada lebih banyak pemisahan kekuasaan dan peran, sehingga jabatan resmi memberi kekuasaan tertentu dengan sifat tertentu, dan orang bisa saja memegang jabatan tinggi tanpa memiliki sumber daya kekuasaan lain.

Dalam membangun definisi jelas oligark dan oligarki, penting diperhatikan bahwa minoritas pelaku yang hanya memegang sumber daya kekuasaan jabatan resmi adalah elite, bukan oligark. Jabatan tinggi, yang terpisah dan tak terkait individu, dipegang tapi tidak dimiliki. Kekuasaan yang terkait dengan jabatan bersifat khas dibanding semua sumber daya kekuasaan karena kecepatannya dalam memperbesar atau memperkecil profil kekuasaan individual. Kekuasaan individu yang menjabat presiden Amerika Serikat, misalnya, turun drastis beberapa menit pada 20 Januari tiap empat atau delapan tahun (saat pelantikan presiden terpilih—*Penerj.*). Orang yang dipilih atau ditunjuk sebagai CEO perusahaan besar, ketua partai, atau pemimpin organisasi nasional mengalami peningkatan mendadak dan besar pada profil kekuasaannya, relatif terhadap semua orang lain dalam sistem atau masyarakat. Boleh jadi mereka punya sumber daya kekuasaan juga—misalnya hak pilih atau kekayaan pribadi. Namun, mereka punya kelebihan kekuasaan yang terkait dengan jabatan mereka, yang mereka pegang selama mereka memegang jabatan.

Pemisahan itu penting dalam analisis. Seorang jenderal yang memegang tampuk kepemimpinan suatu organisasi militer bisa mengerahkan ratusan ribu prajurit sebagai suatu angkatan bersenjata. Tapi dia bisa melakukannya bukan karena punya kekuasaan mobiliasasi, melainkan karena sumber daya kekuasaan yang ada dalam jabatan yang dipegangnya. Kekuasaan itu juga bersifat sementara dan terkait keadaan. Kalau si jenderal dicopot secara resmi dari jabatannya, maka rantai komando sampai prajurit tidak akan patuh. Andai bawahannya masih tetap patuh, maka itu bukan karena kekuasaan dari jabatan, melainkan sumber daya kekuasaan mobilisasi yang dimiliki seorang panglima karismatik atau pemberontak mantan jenderal.

Situasi yang sama berlaku bagi pejabat pemerintah yang keputusannya menentukan peruntukan sejumlah besar uang publik dalam anggaran negara, dan pemimpin perusahaan yang mengerahkan sumber daya besar demi kepentingan perusahaan.[18] Boleh jadi mereka ialah pelaku yang

[18] Pembedaan ini tak selalu diterapkan sempurna. Ada kasus-kasus sumir di mana para pelaku di

kaya secara pribadi (melibatkan sumber daya material yang akan dibahas nanti), tapi kapasitas mereka untuk mengatur uang dan modal publik atau korporat bukan disebabkan oleh kekayaan pribadi mereka, melainkan sumber daya kekuasaan yang melekat pada jabatan resmi. Sekali lagi, sifatnya sementara dan terkait keadaan. Jika mereka tak lagi memegang jabatan, semua kekuasaan individu yang mereka punya untuk mengatur uang atau memerintah organisasi langsung hilang. Sumber daya kekuasaan kedua ini, terutama pada zaman modern, unik karena cenderung meningkat sedikit-sedikit melalui jenjang karier, tapi juga bisa hilang mendadak dan total karena pensiun, pemecatan, kekalahan pemilu, pencopotan, atau pembatasan masa jabatan.[19]

Kekuasaan Pemaksaan. Sumber daya kekuasaan ini adalah salah satu yang paling sukar didiskusikan karena sifatnya sebagai komponen profil kekuasaan individu telah berubah secara radikal seiring berjalannya peradaban. Gagasan terpenting Weber adalah fokus kepada peran dan lokasi sosial pemaksaan dan kekerasan sebagai ciri khas negara modern dibanding segala bentuk politik sebelumnya. Sebelum kemunculan negara modern, kapasitas pemaksaan tersebar di antara banyak pelaku di masyarakat. Ketidakseimbangan ekstrem dalam kapasitas individu melakukan kekerasan berarti bahwa kekuasaan pemaksaan itu penting dalam profil kekuasaan individu. Pencapaian utama negara modern adalah perlucutan senjata yang efektif atas semua individu, atau mengikuti kata-kata Weber, kemampuan negara memonopoli sarana pemaksaan yang sah. Jika seorang anggota masyarakat melukai orang lain dan layak dihukum, maka yang menghukum pelaku adalah negara dan bukan orang yang dilukai.

---

kepemimpinan perusahaan bisa menggunakan sumber daya lembaga untuk tujuan pribadi, bukan perusahaan. Satu contoh bagusnya adalah dana lindung nilai (*hedge fund*) di Amerika Serikat dan perlakuan pajak terhadap yang disebut "bunga bawaan" (*carried interest*). Para manajer dana lindung nilai menghabiskan berjuta-juta uang perusahaan mereka untuk pelobi kongres, demi memastikan bahwa uang yang mereka dapat dari laba klien mereka bakal dipajaki seolah-olah uang itu merupakan laba dari modal pribadi mereka sendiri, bukan pembayaran jasa atau gaji. Klaim ini dikembangkan lebih lengkap di Bab 5

[19] "Pintu berputar" dari, misalnya, senator menjadi anggota dewan komisaris bisa mempertahankan profil kekuasaan yang besar bagi seseorang, tapi tetap saja ada perubahan antara kekuasaan dari satu jabatan ke jabatan lain. Selain itu, walau gerakan mempertahankan kekuasaan seperti itu sering terjadi, keberhasilannya tak terjamin.

Pemaksaan itu penting dalam pembahasan mengenai oligarki karena perubahan lokasi kekuasaan pemaksaan, dari individu ke negara, adalah sumber terbesar perubahan hakikat oligarki dalam sejarah. Itu karena ada hubungan antara kekerasan, klaim harta, dan pertahanan kekayaan. Cara penegasan klaim harta, dan oleh siapa, punya efek radikal kepada oligark dan oligarki. Itu akan dibahas lebih jauh di bagian yang membicarakan pertahanan kekayaan. Intinya adalah bahwa kekuasaan pemaksaan telah bergeser dari sumber daya kekuasaan yang penting dalam profil kekuasaan individual oligark menjadi satu bentuk kekuasaan *elite* di negara-bangsa modern, di mana para pelaku mengelola kekerasan dalam lembaga resmi. Namun negara gagal ditunjukkan dengan kemunculan "panglima" (*warlords*) yang menggabungkan unsur-unsur kekuasaan elite dan oligarkis.

Kekuasaan mobilisasi. Sumber daya kekuasaan ini punya dua dimensi. Kekuasaan mobilisasi merujuk kepada kapasitas individu untuk menggerakkan atau mempengaruhi yang lain—kemampuan memimpin orang, meyakinkan pengikut, menciptakan jejaring, menghidupkan gerakan, memancing tanggapan, dan menginspirasi orang untuk bertindak (termasuk membuat mereka mengambil risiko dan berkorban). Para pelaku mendapat kekuasaan individu yang luar biasa dari kapasitas mereka mengaktifkan kekuasaan politik laten orang lain. Kekuasan mobilisasi juga merujuk kepada perubahan yang kadang tajam pada profil kekuasaan individual pelaku yang berada dalam keadaan mobilisasi pada periode tertentu. Dimulai dengan dimensi pertama, dalam skala besar, beberapa pelaku sangat berkuasa hanya memiliki hak politik formal terbatas, tak memegang jabatan resmi, tak punya senjata atau kemampuan memaksa (kadang malah menolak potensi pemaksaan pada massa yang mereka pimpin), dan tak punya kekayaan pribadi. Namun, mereka bisa menggunakan karisma pribadi, status, keberanian, kata-kata, atau gagasan untuk menggerakkan massa yang terdiri atas individu-individu yang biasanya tak berdaya menjadi kekuatan sosial dan politik yang tangguh. Pada skala lebih kecil, penulis, pekerja media, komentator, cendekia, pesohor, dan agitator juga bisa membujuk cukup banyak orang.

Contoh tokoh-tokoh besar dengan konsentrasi tinggi kekuasaan mobilisasi sangat banyak dalam sejarah. Mohandas Gandhi, Ho Chi Minh, Mao Zedong, Martin Luther King, dan Vaclav Havel semuanya punya kapasitas individu besar untuk memobilisasi orang lain. Sumber daya kekuasaan lain yang boleh jadi mereka kumpulkan, seperti jabatan resmi atau penguasaan atas kekuatan pemaksa, ditaruh di atas kekuasaan mobilisasi primer mereka.[20] Pada skala lebih kecil, tokoh-tokoh seperti aktivis-cendekia Noam Chomsky, agitator media Rush Limbaugh, kolomnis *New York Times* Thomas Friedman, penulis Ayn Rand, novelis Pramoedya Ananta Toer, atau pesohor Oprah Winfrey menunjukkan konsentrasi kekuasaan mobilisasi cukup besar karena mampu membentuk sikap dan memengaruhi tindakan pelaku yang berada jauh dari kalangan yang langsung berhubungan dengan mereka. Sebagaimana dalam hal sumber daya kekuasaan lain, pelaku dengan konsentrasi tinggi kekuasaan mobilisasi termasuk kategori elite, bukan oligark.

Kekuasaan mobilisasi disesuaikan dengan kadar hak politik formal. Kemerdekaan untuk berpendapat, berserikat, dan berkumpul memperbesar kekuasaan individual tokoh pemobilisasi serta kekuasaan individu dan kolektif orang-orang yang dimobilisasi. Aspek paling penting terkait kapasitas mobilisasi (atau keadaan termobilisasi) sebagai sumber daya kekuasaan, khususnya dalam konteks analisis atas oligark dan kekuasaan oligarki, adalah bahwa kapasitas mobilisasi memerlukan keterlibatan langsung yang cukup besar dan terus-menerus oleh para pelaku yang terlibat agar bisa efektif dan tak hanya laten. Kekuasaan mobilisasi tidak bisa diwakilkan, namun harus langsung, bergantung kepada komitmen pribadi berupa waktu dan partisipasi (Piven & Cloward 1978, 2000).

Karena pengaruh politik didasarkan kepada keterlibatan langsung,

---

[20] Tokoh agama pemobilisasi termasuk kategori pelaku hibrid yang istimewa. Entah mereka memobilisasi umat atau pengikut pada skala lokal atau nasional (atau bahkan internasional), mereka melakukannya berdasarkan sumber daya kekuasaan mobilisasi yang dikombinasikan dengan sumber daya kekuasaan jabatan resmi dalam organisasi mapan (yang cenderung punya sumber daya material resmi dan kelembagaan mapan). Bila mereka menggunakan posisi untuk memperkaya diri, seperti dilakukan sebagian pemuka agama, maka profil kekuasaan individual mereka bakal mencakup unsur oligarkis juga.

maka beban dan tuntutan pribadinya cukup besar dan bisa menghalangi segala kegiatan harian lain yang bisa dilakukan pelaku pemobilisasi (atau yang dimobilisasi). Bersikap "politis" menuntut investasi usaha terus-menerus yang mesti mengorbankan waktu yang bisa dipakai untuk bekerja, keluarga, dan bersantai.[21] Imbalan upaya itu mungkin kecil dan tidak cepat didapat, kecuali dalam keadaan krisis. Itulah bedanya dengan cara oligark menggunakan dan menunjukkan kekuasaan dan pengaruh, terutama selama periode biasa politik di antara krisis.

Salah satu kritik utama teori oligarki adalah bahwa untuk membuktikan eksistensi oligarki, pertama-tama analis harus menunjukkan "kohesi" aktif yang besar di antara oligark (lihat Aron 1950, Dahl 1958, dan Payne 1968). Ironisnya, prasyarat itu adalah salah satu unsur paling tak penting untuk kekuasaan oligarki. Kadar kohesi terbesar diperlukan untuk mereka yang kekuasaan utamanya adalah mobilisasi, bukan kekayaan. Kohesi dan mobilisasi bisa memperbesar kekuasaan dan keefektifan oligark, dan itu berlaku untuk semua pelaku, di tingkat atas maupun bawah masyarakat. Namun, karena sifat sumber daya kekuasaan material yang mendefinisikan oligark dan membuat oligark pelaku politik yang tangguh, kohesi adalah bagian kekuasaan oligarkis yang berguna tapi

---

[21] Merujuk kepada "manusia mesin" (*machine men*) upahan yang dipekerjakan bos-bos besar politik di Amerika Serikat dan "waktu yang diberikan orang-orang itu kepada organisasi, kepada 'kesiapan' secara politik, untuk rapat, konferensi," Yarros (1917,393) membandingkan keterlibatan politik mereka yang gigih dengan keterlibatan politik rata-rata warga negara Amerika. "Bagaimana bisa orang yang tidak mencari atau mengharap jabatan," tanya Yarros, "harus mencari nafkah dan menabung, bersaing dengan politikus profesional dan sekutu-sekutunya yang setengah profesional?" Sembilan puluh tahun kemudian, Reed (2007) menulis untuk menjabarkan besarnya komitmen pribadi yang diperlukan untuk membangun gerakan sosial dari bawah. Mengritik hebohnya kaum progresif seputar pencalonan Obama sebagai presiden pada 2008, Reed berkata bahwa mobilisasi berdasarkan siklus pemilu empat tahunan bukan "pengganti atau jalan pintas untuk membangun gerakan, dan membangun gerakan itu perlu waktu dan usaha yang rapi. Proses itu bukan hanya tidak bisa diringkas untuk disesuaikan dengan siklus pemilu," tulis Reed, "melainkan juga tidak terjadi melalui aksi massa. Proses itu terjadi dengan membina hubungan pribadi dengan orang-orang yang punya kedudukan dan pengaruh di lingkungan pertetanggaan, tempat kerja, sekolah, keluarga, dan organisasi. Proses pembangunan gerakan terjadi melalui pergulatan dengan orang-orang seiring waktu untuk memahami hal-hal yang mereka pedulikan dan mengaitkan hal-hal itu dengan visi dan program politik yang lebih luas." Memobilisasi dan dimobilisasi untuk perubahan politik adalah pekerjaan purnawaktu, siang-malam, tanpa libur yang bertabrakan dengan pekerjaan harian—itu menjelaskan lemah dan putus-putusnya banyak gerakan sosial. Lihat juga Verba, Schlozman & Brady (1995).

tak perlu ada. Ciri lain kekuasaan mobilisasi adalah besarnya kekuasaan individual pelaku yang memengaruhi dan memobilisasi pihak lain dibangun dalam karier yang panjang, tapi bisa hilang mendadak karena skandal pribadi, salah hitung politik, atau ketidaksetiaan terhadap prinsip atau ideologi yang menjadi dasar mobilisasi.

Durasi dan kadar pelembagaan kekuatan sosial termobilisasi beragam karena berbagai faktor. Secara umum, kekuasaan mobilisasi dalam arti peningkatan kekuasaan massa pelaku sangat sukar dipertahankan dan memerlukan komitmen waktu dan tenaga pribadi yang berat. Kekuasaan mobilisasi juga memerlukan jejaring horisontal dan pribadi pada skala yang tidak pernah perlu diimbangi oligark. Tanpa peduli betapa pun sukarnya dipertahankan, "mobilisasi pada saat terakhir" pun bisa cukup meledak untuk secara singkat mengalahkan segala gabungan kategori sumber daya kekuasaan lain. Ketika massa beranggotakan warga negara yang biasanya tak berdaya menjadi aktif dalam skala cukup besar, besarnya kekuasaan pemaksaan negara modern pun bisa terkalahkan. Tentu saja, mobilisasi massa tak selalu mengincar orang yang memegang kekuasaan minoritas di puncak masyarakat. Oligark dan elite kadang mencoba mengerahkan kekuasaan massa termobilisasi untuk agenda mereka sendiri, dan sering berhasil melakukannya. Namun, *People Power* sejati yang tumbuh dari bawah bisa tak terduga dan merusak kepentingan oligarki dan elite. Saat-saat seperti itu jarang dan cepat berlalu, dan kekuasaan minoritas (oligarki dan elite) lebih sering unggul pada masa-masa panjang "politik biasa"—periode panjang yang mengisi ruang di antara episode-episode krisis dan mobilisasi.

Kekuasaan Material. Kekayaan adalah sumber daya kekuasaan yang mendefinisikan oligark dan menggerakkan politik serta proses oligarki. Sumber daya kekuasaan material menyediakan dasar untuk tegaknya oligark sebagai pelaku politik yang tangguh. Sumber daya material dalam berbagai bentuk (yang paling luwes adalah uang tunai) sudah lama dikenali sebagai sumber kekuasaan ekonomi, sosial, dan politik. Orang tidak jadi sama sekali tak berkuasa kalau tak punya kekayaan. Orang masih bisa mendapat kuasa melalui sumber-sumber daya kekuasaan lainnya.

Contohnya, mereka yang tak punya uang dan harta bisa punya kekuasaan formal untuk memilih dalam pemilu atau memegang jabatan berpengaruh. Namun, kumpulan kekayaan yang besar dan terkonsentrasi di tangan sebagian kecil anggota masyarakat mewakili sumber daya kekuasaan yang bukan hanya tak tersedia bagi yang tak memiliki harta, tapi juga jauh lebih luwes dan kuat daripada sumber daya kekuasaan formal atau prosedural seperti hak pilih yang setara bagi semua orang—terutama bila diukur di tingkat individu.

Keluwesan luar biasa kekuasaan material-lah yang menjadikannya sangat penting dalam politik. Kekuasaan material-lah yang bisa membeli pertahanan kekayaan, baik dalam bentuk kemampuan pemaksaan atau menyewa jasa pertahanan dari profesional yang ahli. Selain itu, ukuran kekuasaan bagi oligark hanya dibatasi ukuran kekayaan yang mereka bisa kerahkan. Pengaruh politik individu oligark tidak bergantung kepada seberapa banyak waktu dan usaha mereka yang tercurah. Sebagai perbandingan, kekuasaan mobilisasi mengandalkan kegiatan pribadi dan mengkoordinasi banyak orang yang keterlibatan langsungnya sukar dipertahankan karena kegiatan politik intensif menuntut keterlibatan politik tingkat tinggi yang tak lazim bagi sebagian besar warga negara, dan menguras waktu serta energi yang bisa dipakai melakukan kegiatan penting lain, termasuk bekerja mencari nafkah. Kekuasaan material itu unik karena memperkenankan oligark membeli keterlibatan terus-menerus orang lain yang tak menuntut komitmen pribadi kepada tujuan oligark yang mempekerjakannya. Yang dibutuhkan hanya kompensasi material atas jasa.

Oligark adalah satu-satunya golongan warga negara dalam demokrasi liberal yang bisa mengejar tujuan politik pribadi secara tak langsung namun intensif dengan menggunakan pengaruh melalui pasukan pelaku profesional yang ahli (para pekerja kelas menengah dan atas yang membantu mencapai tujuan oligarkis) yang bekerja sepanjang tahun sebagai advokat purnawaktu upahan dan pembela kepentingan utama oligarkis. Pekerjaan mereka adalah mencari kemenangan demi kemenangan bagi oligark—dan mereka saling bersaing mendapatkan bayaran yang ditawarkan oligark untuk mempertahankan kekayaan dan pendapatan. Pasukan

profesional dan pembela bayaran tak memerlukan semangat ideologis untuk maju, dan mereka tidak bisa mengalami kelelahan mobilisasi, disorientasi, atau agenda saling bertentangan. Mereka dibayar mahal untuk berusaha sekeras-kerasnya tahun demi tahun, dasawarsa demi dasawarsa. Tak ada kekuatan sosial atau politik yang mengusahakan kebijakan pengancam kepentingan oligarkis yang bisa menyaingi fokus dan ketahanan mereka.

Di negara atau komunitas politik yang penegakan hukum dan klaim hak miliknya lemah, sumber daya material yang sama bisa digunakan untuk membeli kekuatan pengaman (bahkan milisi atau pasukan kecil); untuk memelihara jejaring pejabat; untuk menyuap polisi, jaksa, dan hakim; sampai mendanai massa untuk berdemonstrasi di jalan seolah-olah mobilisasi politik betulan dari bawah.[22] Para oligark di tempat-tempat seperti Indonesia dan Filipina bisa dan benar-benar menghitung berapa biaya untuk melakukan hal-hal seperti mengumpulkan ratusan ribu orang selama beberapa minggu guna menggoyang pemerintah, atau membuat badan legislatif meloloskan hukum yang melindungi harta oligarki.

Inilah suatu bentuk dan skala kekuasaan politik yang tak terbayangkan bagi semua kecuali segelintir pelaku dalam masyarakat sepanjang sejarah. Para elite dengan kekuasaan mobilisasi tinggi, misalnya, butuh massa yang dibangun lewat gerakan sosial intensif dan setuju dengan mereka agar bisa mengerahkan massa itu ke jalan untuk aksi politik langsung. Oligark tak menghadapi batasan seperti itu, dan orang-orang yang bisa mereka bayar untuk berkumpul sering kali tak punya pekerjaan dan sangat membutuhkan bayaran yang ditawarkan. Intinya bukanlah bahwa oligark yang menggunakan kekuasaan material yang sangat berpengaruh sehingga selalu menang atau kebal serangan, termasuk penyitaan terhadap harta. Dalam periode krisis parah, kekuasaan oligarki selalu rentan

---

[22] Satu bentuknya yang lumayan canggih adalah ketika oligark menggunakan sumber daya material untuk memicu protes massa sungguhan tapi kecil kemungkinannya terjadi tanpa keterlibatan oligarki. Peran penting oligark dalam penggulingan Thaksin di Thailand pada 2006 adalah contohnya.

terhadap peningkatan kekuasaan jenis lain, terutama mobilisasi massa yang tidak mereka danai dan kendalikan. Intinya adalah bahwa terutama pada masa "politik seperti biasa," oligark menjadi set pelaku yang sangat berkuasa karena mereka punya sumber daya material besar yang sangat luwes dan mengalahkan sumber daya kekuasaan warga negara biasa yang terpecah-pecah di masyarakat.

Menggunakan ilustrasi, Winters & Page (2009) memperkirakan kekuasaan material relatif para pelaku di Amerika Serikat. Menggunakan data kekayaan, mereka menghitung bahwa rata-rata orang Amerika di 1/100 teratas dalam 1 persen populasi punya sumber daya kekuasaan material 463 kali lipat rata-rata individu di 90 persen terbawah. 1/100 dari 1 persen kiranya menjadi oligarki beranggotakan 30.000 orang, yang semuanya bisa ditampung di satu stadion sepakbola berukuran lumayan. Kalau oligark Amerika didefinisikan dengan standar material yang jauh lebih tinggi, Winters & Page menghitung bahwa 400 orang Amerika terkaya bisa menggunakan kekuasaan politik material sekitar 22.000 kali lipat kekuasaan rata-rata anggota 90 persen terbawah, dan masing-masing orang dalam 100 orang terkaya di Amerika punya hampir 60.000 kali lipat kekuasaan orang biasa. Sumber daya kekuasaan material adalah satu-satunya sumber daya kekuasaan yang paling tak tersebar merata di masyarakat Amerika, juga sumber daya kekuasaan yang paling kebal terhadap pemerataan.

Inilah ukuran kekuasaan pelaku individual dalam masyarakat. Sumber daya kekuasaan material yang digunakan oligark juga ada bagi tiap warga negara lain dalam sistem, hanya saja kadarnya sangat kecil sehingga tak berpengaruh. Secara kolektif, kekuasaan material kelas bawah, menengah, dan atas (yang kaya, bukan yang super kaya) berpotensi sangat besar. Namun kekuasaan itu lembam dan tak signifikan kecuali kalau bisa dikerahkan untuk tujuan yang sama, tidak saling bertentangan.[23]

---

[23] Para warga negara di suatu demokrasi pluralis seperti Amerika Serikat yang memperhatikan isu apa pun di antara berbagai banyak isu bisa menulis cek $25 atau $50 dari kekuasaan material mereka yang relatif terbatas untuk Greenpeace, Amnesty International, atau National Rifle Association. Sebagai kekuasaan material, jumlah *kolektif*-nya boleh jadi cukup besar. Namun

Isu-isu material menjadi paling penting dalam kehidupan mereka yang berada di kedua ujung—pelaku yang hampir tak punya sumber daya material (bahkan bersama-sama) dan pelaku yang mengendalikan konsentrasi kekayaan yang tak terbayangkan (bahkan ketika sendirian). Apa pun hal lain yang boleh jadi diperhatikan oleh orang-orang kaya, mereka dipersatukan oleh fokus kepada dan kekuasaan berkat materi. Demi kejelasan tujuan politik dan kemampuan untuk mencapainya secara paling efektif, mereka lebih tak mengandalkan kohesi, jejaring, dan organisasi dibanding pelaku-pelaku lain dalam masyarakat. Komitmen bersama terhadap pertahanan kekayaan dan harta adalah sumber kohesi mereka sebagai pelaku politik. Jarang ada oligark yang menggunakan kekuasaan material untuk menghalangi agenda kolektif pertahanan kekayaan. Tak ada pelaku atau kelompok lain yang punya kepentingan atau kemampuan terfokus, tanpa terlebih dahulu berada dalam keadaan termobilisasi tinggi dan terus-menerus, yang bisa mengimbangi atau melawan kekuasaan oligarki.

Walau sudah tidak jelas sejak akhir abad kesembilanbelas, fokus analisis pada dasar material oligark dan oligarki punya riwayat yang merentang sampai ke zaman dulu. Kita perlu telusuri sudut pandang material itu sampai ke asal-usulnya di masa lalu. Namun sebelum melakukan itu, bagian berikut akan membahas gagasan pertahanan kekayaan dan hubungan erat antara ketidaksetaraan hak milik dan pemaksaan.

Pertahanan Kekayaan

Blomley (2003, 121) menyatakan bahwa hak milik (*property*) bersifat relasional inheren, sehingga "ditegakkan terhadap yang lain (*held against others*)." Para ahli ekonomi memandang hak milik bersifat eksklusif, dalam arti bisa dipegang oleh satu individu atau lembaga dengan

---

kekuasan itu memerlukan jejaring dan mobilisasi untuk dioperasikan; kekuasaan material warga negara biasa terpencar kepada berbagai isu yang bisa saling berlawanan; dan yang lebih penting, kekuasaan material kolektif jarang dikerahkan melawan agenda pertahanan kekayaan para oligark.

menyangkal klaim pihak lain. Namun, sifat eksklusif juga membuat hak milik rawan terkena tantangan, yang disebut para ahli ekonomi sebagai *biaya penegakan hak* (*enforcement costs*). Klaim "semuanya milikku" akan selalu dibalas tanggapan "kata siapa?" atau "kata apa?" Ancaman-ancaman dari tantangan seperti itu makin meningkat selagi kelangkaan harta meningkat, selagi makin banyak orang membuat klaim dan klaim tandingan, dan selagi besar harta yang diklaim oleh sedikit orang menjadi makin tak merata.[24] Klaim, klaim tandingan, eksklusi, dan ketidaksetaraan menjelaskan mengapa harta tak bisa dipertahankan tanpa sarana penegasan hak. Kebutuhan akan kapasitas pemaksaan yang ampuh meningkat selagi ketidakseimbangan harta yang diklaim meningkat. Terciptalah tantangan politik besar bagi orang kaya sebagai individu maupun kelompok. Karena alasan itulah pertahanan kekayaan menjadi dinamika politik utama dan tujuan semua oligark.

Satu pola konsisten dalam sejarah manusia adalah pengumpulan kekayaan dan kekuasaan yang besar di tangan minoritas amat kecil.[25] Namun, karena ada konflik-konflik seperti yang sudah disebutkan, dominasi material oleh segelintir orang tidak pernah berjalan mulus terus. "Kekuasaan ekonomi terkonsentrasi," kata tokoh liberal New Deal Adolf Berle (1959, 98), "langsung memancing pertanyaan 'legitimasi'." Orang terus bertanya, "Mengapa orang ini, atau kelompok ini, memegang kekuasaan...?" Sepanjang berbagai masa dalam sejarah, pertanyaan itu dijawab dengan kekerasan terang-terangan yang kadarnya mengejutkan. Itu bukan berarti cara lain tak digunakan. Kekuatan belaka bisa menjadi alat yang mahal dan tak bisa diandalkan untuk mempertahankan dominasi ekonomi yang stabil. "Jika beberapa Orang Besar punya hampir semua

---

[24] Will & Ariel Durant, para penulis *The Story of Civilization* yang mencapai sebelas jilid, menjabarkan konsentrasi kekayaan dan tantangan terhadapnya sebagai menyerupai gerak-ganda Polanyian: "Kami menyimpulkan bahwa konsentrasi kekayaan itu alami dan tak terelakkan dan kadang-kadang diatasi oleh redistribusi sebagian melalui kekerasan atau jalan damai. Dalam pandangan tersebut, seluruh sejarah ekonomi adalah denyut jantung lamban organisme sosial, naik-turun di antara konsentrasi kekayaan dan resirkulasi kompulsif" (dikutip dalam Judson 2009).

[25] Mengenai dasar material perubahan dari "demokrasi primitif" ke "ketidakseimbangan keadaan" yang bertahan lama, lihat de Laveleye (1878).

uang di dunia, maka apakah mereka kiranya merasa aman?" tanya Charles Merriam (1938, 858). Jika segelintir yang kaya itu "memimpin tentara yang beranggotakan semua laki-laki dan perempuan yang mampu secara fisik di suatu negara, maka apakah mereka bakal merasa lebih aman—atau justru bergidik ketika memeriksa tentaranya?" Hegemoni ideologis lantas jadi berperan penting bagi oligark untuk mempertahankan dominasi material. Menurut Berle, "tak ada contoh dalam sejarah di mana suatu kelompok, besar atau kecil, tidak membuat suatu teori mengenai hak berkuasa." Namun, janganlah sampai timbul ilusi. Segala teori, ideologi, dan norma semacam itu yang ditujukan untuk mengamankan klaim hak milik—termasuk "kepercayaan" (*trust*), obsesi para penggagas teori formal yang kedengaran tak berbahaya—ujung-ujungnya ditegakkan dengan kemampuan memaksa.[26] Hak milik dan kekerasan tak terpisahkan.[27]

Dalam studi oligark dan oligarki, perlu ditarik garis batas yang jelas antara *klaim* harta dan *hak milik* harta. Harta adalah benda yang cair, statusnya berubah-ubah sepanjang sejarah antara klaim dan hak, dan keduanya kadang bercampur dalam sistem yang sama.[28] Keduanya diamankan dengan kekerasan dan pemaksaan. Namun, perbedaannya muncul pada lokasi penegasan hak—yaitu siapa atau apa yang melakukan pemak-

---

[26] Ketika teori-teori mengenai hak milik berfungsi, ketidaksetaraan material ekstrem jadi mendapat pembenaran, meredam ancaman terhadap oligark dari kaum miskin yang jumlahnya lebih banyak. Keberhasilan ideologis itu memperkenankan masyarakat yang sangat tak merata hartanya mencapai kedamaian yang stabil di mana para pelaku terkaya, yang selalu berbahaya kalau diprovokasi, tidak perlu menggunakan kekerasan ekstrem. Ketika teori hak milik gagal dan hegemoni ideologis goyah, minoritas yang memiliki kelebihan materi melakukan penindasan kejam untuk mempertahankan klaim. Untuk diskusi yang mencerahkan mengenai hubungan antara teori hak milik dan dominasi, lihat Foucault (1980).

[27] Penelusuran Blomley (2003) mengenai hubungan ini sangat mencerahkan.

[28] Ellickson (1993, 1365) menyatakan bahwa harta pertama yang berupa tanah berasal dari "pembelaan diri dengan kekuatan (*forceful self-defense*)." Harta menjadi punya makna legal-yuridis hanya ketika dipertahankan bukan secara pribadi, melalui hukum dan negara. Dalam segala kondisi lain, harta seseorang merujuk kepada total kekayaan yang diklaim dan berhasil dipertahankan sebagai "milikku dan di bawah kendaliku." Pembedaan itu penting karena ada banyak masyarakat di seantero dunia dan sepanjang sejarah yang tak punya pemahaman atas harta sebagaimana di peradaban Barat. Terima kasih kepada Arief Arryman untuk wawasannya atas perkara ini.

saan yang mengamankan klaim atau hak milik atas harta. Ada dua kemungkinan luas: harta bisa diamankan secara pribadi *melawan* masyarakat; atau diamankan bukan secara pribadi *oleh* masyarakat (ketika distribusi lumayan merata) atau *atas nama* masyarakat (ketika distribusi sangat tak merata). Yang pertama adalah klaim harta; yang kedua adalah hak milik harta. Yang pertama ditegaskan secara individu dan pribadi; yang kedua melalui kelompok.

Klaim harta selalu ditegaskan oleh oligark sendiri (sendiri-sendiri atau bersama) atau secara pribadi oleh penguasa serupa sultan yang selalu merangkap oligark terkemuka.[29] Hak milik atas harta ditegaskan dari luar oleh negara tak-pribadi lewat hukum. Dengan demikian penegakan hukum oleh negara adalah salah satu cara mengamankan harta, dan cara itu pun bukan cara yang paling sering digunakan sepanjang sejarah klaim dan hak milik harta. Berdasarkan pandangan demikian, Jeremy Bentham (1978 [1843]) keliru ketika dia menulis: "Harta dan hukum terlahir bersama, dan mati bersama. Sebelum ada hukum tidak ada harta; hilangkan hukum dan harta pun sirna."[30] Itu hanya berlaku dalam hal hak milik harta; bukan klaim harta. Lama sebelum ada negara dan hukum modern—termasuk ketika negara dan hukum pernah ada lalu runtuh—oligark dan penguasa sultanistik telah menegaskan klaim harta secara pribadi dengan agresif dan efektif. Smith (1993, 170) menyatakannya dengan tepat: "Harta pribadi ... mendahului negara."

Tantangan bagi kaum kaya adalah bagaimana mempertahankan posisi material mereka yang beruntung dari berbagai ancaman terhadap klaim atau hak milik harta mereka. Memang, kisah oligarki ditulis sebagai cara-cara tantangan itu dihadapi selama ribuan tahun. Makin besar harta dan kekayaan yang diklaim, makin banyak ancaman (klaim tandingan)

---

[29] Di bawah rezim sultanistik, penguasa tak bisa mengurus semua urusan besar dan kecil di seluruh masyarakat. Jadi, acap kali ada hukum dan prosedur yang bekerja secara rutin dan sistemik. Namun hukum dan prosedur itu berjalan dalam konteks di mana keinginan dan kehendak penguasa dipahami dengan baik. Ketika konflik besar muncul dan ada intervensi dari atas, hukum tunduk kepada penguasa, bukan sebaliknya. Bab 4 membahas perkara ini lebih dalam.

[30] Olson (1993, 572) membuat kekeliruan yang sama, gagal membedakan antara klaim harta dan hak milik harta ketika dia menyatakan: "Tidak ada harta pribadi tanpa pemerintah!"

horisontal dan vertikal, dan makin besar kebutuhan akan pertahanan yang andal. Ketika ukuran harta yang diklaim tak begitu besar, kekayaan itu sendiri tidak berperan dalam pertahanan kekayaan. Namun, dalam skala jauh lebih besar, kekayaan menjadi sumber daya kekuasaan bagi pertahanan harta dan pendapatan. Dengan kata lain, pada tingkat akumulasi dan konsentrasi tertentu, kekayaan dan harta menjadi kekuasaan material. Hubungan antara klaim harta individual dan sarana menegaskannya—antara sumber daya kekuasaan material dan pemaksaan—adalah inti oligarki dengan berbagai bentuknya.

Kedua dimensi pertahanan kekayaan—pertahanan harta dan pertahanan pendapatan—penting bagi keberadaan dan keberlangsungan oligark. Namun, kadar relatif keduanya dan kadar keterlibatan langsung oligark dalam politik pertahanan harta dan pendapatan sangat beragam. Tiap dimensi perlu dijabarkan lebih lanjut. Pertahanan harta merujuk kepada upaya oligark atau pihak luar penjamin untuk memastikan kekayaan mereka tidak diambil oleh pihak lain yang menginginkan. "Mengambil" bisa bersifat vertikal, seperti ketika orang-orang miskin menyerang orang kaya dari bawah dan membagi-bagi harta orang kaya, atau ketika negara atau penguasa mengambil harta dari atas. Mengambil juga bisa bersifat horisontal, seperti ketika satu oligark berusaha menguasai harta oligark lain. Seperti akan ditunjukkan bab-bab berikut, para pengklaim sering berperan penting dan langsung dalam pemaksaan yang dibutuhkan untuk menjaga kekayaan terhadap upaya pengambilan vertikal atau horisontal dari sesama oligark kaya dan bersenjata.

Penting diperhatikan bahwa pertahanan harta bagi oligark cukup berbeda dengan pertahanan biasa harta pribadi, yang dilakukan orang kaya maupun miskin. Kunci rumah, pagar untuk melindungi sepeda dan mainan, atau sistem alarm untuk mencegah maling mengambil TV plasma atau stik golf—semuanya usaha individu untuk mempertahankan harta pribadi. Bagi banyak orang, barang pribadi mereka merupakan keseluruhan kekayaan mereka. Namun, tidak demikian halnya dengan pelaku super kaya, dan barang pribadi mereka tidak relevan bagi pertahanan kekayaan. Dalam sebagian besar sejarah, pertahanan harta oligark

merujuk kepada pengamanan atas tanah yang luas, atau kendali individu atas sistem irigasi atau sebagian besar ternak suatu masyarakat. Dituntut investasi pribadi yang besar dalam hal kapasitas pemaksaan untuk mempertahankan diri terhadap klaim tandingan.

Seperti ditunjukkan sejarah Eropa zaman pertengahan, peningkatan tajam kekayaan oligark selalu membutuhkan investasi baru yang cukup besar pada pertahanan lebih kuat—dinding, benteng, puri, menara, bawahan, ksatria, milisi, serdadu bayaran, dan persekutuan yang mahal untuk melawan musuh. Gagal mengamankan diri berarti mengundang serangan yang bisa menyebabkan harta direbut, karena tidak ada negara atau otoritas luar yang bisa diandalkan untuk memberi pertahanan dan keamanan. Situasinya sangat beda untuk oligark tak bersenjata yang mereguk manfaat hak milik harta yang dipertahankan oleh pihak luar dan tidak secara pribadi oleh negara yang bisa melakukan pemaksaan. Jika oligark zaman sekarang yang memiliki miliaran dolar mendadak mendapat tambahan beberapa miliar dolar lagi pada satu tahun, dia tak bakal merasa terdorong untuk menghabiskan sebagian cukup besar kekayaan barunya untuk menjaga secara fisik hartanya yang makin banyak. Dia juga tak perlu menggandakan sistem keamanan rumah, karena bukan di sana kekayaan barunya terletak atau terancam.

Ketika para manajer dana lindung nilai seperti Paulson, Soros, dan Simon dalam satu tahun menikmati peningkatan pendapatan antara $1 dan $3 miliar pada 2007, tidak ada bukti mereka harus membayar pertahanan pemaksaan, membuat benteng, atau membiayai kemampuan persenjataan negara. Yang jelas, tidak ada bedanya apabila keuntungan tahunan mereka itu $1 miliar atau $30 miliar. Kiranya mereka semua tak merasa perlu membentuk milisi bersenjata untuk mempertahankan diri terhadap massa miskin, atau oligark predator yang bisa menyerang dan menjarah kekayaan mereka jika tahu pertahanan mereka lemah. Perbedaan antara tatanan yang membahagiakan itu dan keadaan pada sebagian besar sejarah yang mengaitkan kenaikan kekayaan dengan kenaikan pertahanan sungguh besar.

Ancaman terbesar bagi oligark zaman sekarang, yang sudah dilindungi

sebagian oleh negara yang menjamin hak milik harta, adalah pajak terhadap kekayaan baru. Perlindungan terhadap hak milik mengeser fokus pertahanan kekayaan dari pertahanan harta ke pertahanan pendapatan. Bangkitnya negara birokratis dan perlindungan andal terhadap hak milik melalui rezim legal tak-pribadi menuntaskan ancaman pengambilan dan perebutan dengan menghukum siapa pun yang menyerang kekayaan dan hak milik pihak lain. Salah satu aspek paling luar biasa pada pertahanan itu adalah sifatnya yang tak pandang ukuran. Hak milik atas harta yang sangat besar—selalu menjadi sumber ketegangan sosial sepanjang sejarah—dipertahankan menggunakan cara dan prinsip yang sama seperti hak milik atas kursi taman. Sebagai balasan jasa "publik" yang disediakan negara itu, oligark bersedia meletakkan senjata. Namun, negara yang bersenjata sekarang menjadi ancaman dan menuntut pajak atas kekayaan dan pendapatan.

Pertahanan kekayaan di dalam sistem negara modern tak lagi membuat oligark mempersenjatai diri dan bertarung membela klaim harta, atau menggunakan sumber daya material untuk membeli jasa kemampuan pemaksaan pihak lain. Sementara itu, pertahanan pendapatan melibatkan penyewaan jasa kemampuan yang berbeda untuk mencegah sumber daya berharga diambil. Pergulatan oligark bergeser, menjadi mengerahkan sumber daya material bagi profesional spesialis (pengacara, akuntan, konsultan penghindaran pajak, pelobi) untuk tetap menjaga sebanyak-banyaknya harta dan pendapatan mereka agar tak jatuh ke tangan negara, sehingga melimpahkan beban negara dan bahkan pertahanan kekayaan kepada para pelaku yang lebih miskin dalam sistem. Beban itu paling berat ditanggung kelas menengah dan menengah-atas, yang sumber daya materialnya cukup besar untuk mendanai negara (termasuk kebijakan kesejahteraan rakyat),[31] tapi tak cukup besar secara individual untuk membeli pasukan profesional yang dibutuhkan untuk menggeser beban keuangan ke atas kepada para oligark.

Sifat oligark tak terpisahkan dari hakikat rezim pertahanan harta.

---

[31] Untuk bukti pengalihan beban pajak dari tingkat terkaya ke bawah di demokrasi-demokrasi kaya, lihat Kenworthy (2009a).

Ketika hak milik harta lemah dan ancaman terhadap klaim harta tinggi, oligarki menjadi makin kelihatan karena para oligark terlibat langsung secara pribadi melakukan pemaksaan yang dibutuhkan untuk mengalahkan ancaman terhadap harta. Oligarki beda sekali sifatnya dalam kondisi ketika harta tidak hanya sangat aman, tapi juga dibela secara kelembagaan oleh negara yang punya alat kekerasan terorganisasi permanen dan memonopoli sarana pemaksaan. Pergeseran lokasi pertahanan harta dari individu kaya ke pihak luar penjamin secara dramatis mengubah sifat oligarki, tapi tidak menghapuskan oligark atau oligarki itu sendiri. Oligarki menjadi kurang terlihat selagi keterlibatan politik oligark, yang bebas dari beban berat pertahanan harta, bergeser dari kekuasaan langsung dan fungsi pemaksaan dan kekerasan ke persoalan yang lebih halus yaitu pertahanan pendapatan—seberapa banyak pertambahan kekayaan yang bisa disimpan sendiri. Pergeseran itu adalah dari inti materialis pertahanan kekayaan ke tepinya: dari menghindari perampasan ke menghindari redistribusi.

Satu bentuk oligarki yang lebih halus bukan berarti ketiadaan oligarki. Ada dua alasannya. Pertama, walau kalah spektakuler secara politik daripada pertahanan harta dan kekuasaan langsung oligark, pertahanan pendapatan tetap suatu ranah di mana jumlah uang yang dipertahankan dari kas negara sangat besar dan taruhan politik-ekonomi bagi oligark itu tinggi. Persoalan ini akan jelas di Bab 5 ketika kita memeriksa oligark dan Industri Pertahanan Pendapatan di Amerika Serikat. Sejak zaman kuno, pajak telah selalu menjadi perkara pusat dan sumber konflik dalam ekonomi politik. Pajak berkaitan dengan gagasan-gagasan penting seperti keadilan, kejujuran, kesusilaan, legitimasi, dan kewarganegaraan.

Alasan keduanya adalah bahwa pertahanan harta umumnya sudah menjadi masalah yang terpecahkan di demokrasi-demokrasi kaya. Pemisahan pertahanan harta dari oligark, dan kenyataan bahwa negara mempertahankan harta orang miskin dengan cara yang sama, menciptakan kesan bahwa pertahanan harta bukan lagi menjadi isu utama oligarki. Memang, ketiadaan aspek oligarki yang lebih frontal dan kentara menyebabkan kesan keliru bahwa oligark tak ada lagi—hanya ada warga negara biasa yang kebetulan, untuk pertama kalinya dalam sejarah, menikmati

kekayaan yang netral secara politik. Khayalan itu hancur kalau negara gagal mempertahankan harta. Ada korelasi langsung antara keterlihatan dan keterlibatan langsung oligarki di sistem politik dan kekerasan di satu sisi, dan tuntas tidaknya persoalan pertahanan hak milik dan klaim harta (juga siapa atau apa yang mempertahankan) di sisi lain.[32]

Ketika rezim harta di negara modern telah dikacaukan oleh ancaman serius kepada oligark dan harta mereka, dan segala kemungkinan pelarian modal telah habis (Winters 1996), sifat oligarki kembali ke bentuk yang lebih keras. Buktinya bisa dilihat pada abad keduapuluh, kapan saja sistem demokrasi memberi hasil politik yang mengancam hak milik harta dasar.[33] Dalam beberapa contoh, seperti di Brazil zaman sekarang di bawah Presiden Luiz Inácio Lula da Silva dan di Paraguay di bawah Presiden Fernando Armindo Lugo Méndez, oligark di pedesaan yang terancam, apa yang mereka sebut "penjarahan tanah" oleh petani, pertama-tama mengadu ke pemerintah supaya hak milik mereka dibela. Ketika cara itu gagal, mereka mempersenjatai diri, membentuk milisi, dan membajak polisi setempat untuk menegaskan klaim harta mereka (Hetherington 2009). Pada kasus lain, seperti Chile di bawah Allende, pemerintah digulingkan lewat kekerasan oleh gerakan sayap kanan ketika harta diancam hasil pemilu yang tak bisa diterima para oligark.[34]

---

[32] Pertahanan kekayaan adalah masalah kronis bagi para oligark baru Rusia pada periode kacau dan penuh kekerasan sesudah Uni Soviet runtuh. Menghadapi negara yang tak mampu mengamankan harta, oligark menggunakan sumber daya materialnya untuk menyewa pasukan untuk pertahanan diri. Gans-Morse (2010) melacak bagaimana peran langsung oligark dalam kekerasan menurun selagi kemampuan negara mempertahankan hak milik harta meningkat, sehingga menyebabkan makin banyak orang Rusia kaya (atau perusahaan mereka) menggunakan pengacara dan sistem pengadilan untuk membereskan perkara sengketa harta atau kontrak antar perusahaan atau antar oligark.

[33] Polanyi (2001 [1944], 199–200) menyatakan bahwa pemaksaan adalah tanggapan langsung (dan tanggapan bertahapnya adalah fasisme) terhadap ancaman radikal terhadap harta dari kaum pekerja terorganisir di Jerman demokratis. Periode sesudah Perang Dunia I, tulis Polanyi, "menunjukkan dengan tegas bahwa dalam keadaan darurat, kelas pekerja, serikat-serikatnya dan partai-partainya, boleh jadi mengacuhkan aturan pasar yang menganggap amat penting kebebasan kontrak dan keutamaan hak milik pribadi." Polanyi melanjutkan: "Sumber ketakutan terselubung yang pada saat kritis meledak menjadi panik fasis bukanlah bahaya khayalan revolusi komunis, melainkan kenyataan tak terabaikan bahwa kelas pekerja berada dalam posisi bisa memaksakan intervensi yang bisa menjungkirbalikkan."

[34] Schryer (1986) meneliti tanggapan kekerasan oligarkis terhadap kegagalan negara Meksiko untuk melindungi hak milik harta melawan penjarahan tanah oleh petani pada 1970-an dan 1980-an.

Oligarki dan Pembelokan ke Elite

Suatu definisi material oligark dan oligarki boleh jadi mengejutkan bagi analis zaman sekarang, tapi sebelum kemunculan teori elite dan fokusnya kepada sumber daya kekuasaan yang lain, analisis oligark yang berpusat kepada materi telah menjadi pendekatan dominan sejak zaman dulu. Pendekatan elite akhirnya menjadi lebih marak di kepustakaan cendekia, terutama dalam karya-karya abad keduapuluh mengenai Amerika Serikat dan masyarakat industri maju lain. Titik baliknya datang bersama karya Mosca, Pareto, dan Michels—yang kesemuanya tetap terkait erat dengan teori oligarki meski berperan penting dalam pergeseran ke sudut pandang elite. Namun, sebagian besar kebingungan konseptual seputar oligark dan oligarki yang terlihat sekarang bisa dilacak ke kekeliruan pembacaan atas materialisme zaman dulu dan percampuran tak hati-hati antara teori oligarki dan elite. Perkara ini perlu diperjelas.

Sudah disebutkan sebelumnya di bab ini bahwa definisi generik oligarki, "kekuasaan sekelompok kecil", mengandalkan tipologi familiar yang terus-menerus dicetak ulang di buku-buku ajar kuliah ilmu politik dan dirumuskan secara bebas dari *Politika* Aristoteles. Satu sumbunya menjabarkan jumlah pelaku yang berkuasa (satu, sedikit, banyak), dan di sumbu lain adalah tujuan berkuasa (kepentingan pribadi atau kepentingan bersama—artinya kepentingan semua orang, bukan kepentingan mayoritas saja). Gambar 1.1 menunjukkan tipologi standar.

		Jumlah Penguasa		
		Satu	**Sedikit**	**Banyak**
Tujuan Berkuasa	**Kepentingan Pribadi**	**Tirani**	**Oligarki**	**Mobokrasi**
	Kepentingan Bersama	**Monarki**	**Aristokrasi**	**Demokrasi**

GAMBAR 1.1. Tipologi Aristoteles

Kotak-kotak dalam tipologi biasanya dipandang sebagai bentuk-bentuk kekuasaan tersendiri, dan menyiratkan pergerakan dari satu kotak ke kotak lain—contohnya, dari monarki ke oligarki ke demokrasi (atau kebalikannya). Masalahnya, dengan tipologi yang banyak dipakai ini, argumen dan logika Aristoteles sendiri bahkan tidak mendukungnya. Aristoteles malah mengabaikan sumbu-sumbu dan tipologi segera setelah menyebutkannya. Ketika membahas kekuasaan oleh sedikit atau banyak orang, Aristoteles langsung mengalihkan fokus dari jumlah pelaku yang berpengaruh dalam sistem pemerintahan ke alasan jumlah mereka—posisi material, sedikit yang kaya dan banyak yang miskin. Tulisnya: "Dalam oligarki maupun dalam demokrasi, jumlah sosok pemerintah, baik berjumlah besar seperti dalam demokrasi maupun berjumlah kecil seperti dalam oligarki, adalah *kebetulan yang disebabkan fakta bahwa di mana-mana orang kaya hanya sedikit dan orang miskin banyak*" (III viii $1279^{b}35$—9, cetak miring dari saya).

Menyatakan kembali kategori kuantitatif asli secara jelas-jelas materialis, Aristoteles menulis bahwa "oligarki adalah ketika orang-orang yang memiliki harta memegang pemerintahan; demokrasi adalah kebalikannya, ketika orang miskin, bukan orang kaya, menjadi penguasa" (III viii $1279^{b}17$—20). Menolak fokus atas jumlah penguasa sebagai "kesalahpahaman atas perbedaan" antara demokrasi dan oligarki, Aristoteles lantas menunjukkan kekayaan relatif dan kepentingan material mereka yang berkuasa. "Karena perbedaan sejati antara demokrasi dan oligarki adalah kemiskinan dan kekayaan," kata Aristoteles. "Bilamana manusia berkuasa berdasarkan kekayaan, *baik mereka sedikit atau banyak*, maka itu oligarki, dan bilamana kaum miskin berkuasa, itulah demokrasi" (III viii $1280^{a}1$—3, cetak miring dari saya).

Bagi Aristoteles, plutokrasi adalah istilah yang mubazir. Oligarki selalu merujuk kepada hubungan erat antara kekayaan dan kekuasaan.[35]

---

[35] Xenofon menggunakan istilah plutokrasi yang lebih tepat, sementara sebagian besar orang zaman dulu lain menggunakan istilah oligarki untuk menyebut hal yang sama. Dalam *Politeia* (*Republik*), Plato menyatakan bahwa oligarki ada ketika "orang kaya berkuasa dan orang miskin tak mendapat bagian," sementara dalam *Politikos* (*Negarawan*), Plato mendefinisikan oligarki sebagai pemerin-

Selain itu, Aristoteles tak pernah menganggap serius pembedaan antara motif mulia pemerintahan demi kepentingan bersama versus pemerintahan demi kepentingan pribadi. Aristoteles memperkirakan siapa pun yang berkuasa bakal mementingkan dirinya sendiri, dan masalah politik dalam *Politika* adalah cara mengelola pertentangan yang pasti ditimbulkan antara kaum kaya dan miskin. Ketidaksetaraan material ekstrem menghasilkan situasi di mana "yang miskin dan yang kaya saling berkelahi, dan pihak mana pun yang unggul, bukannya mendirikan pemerintahan yang adil dan mengutamakan rakyat, malah menganggap supremasi politik sebagai hadiah kemenangan, dan satu pihak mendirikan demokrasi sementara pihak lain mendirikan oligarki" (IV xi 1296ª28—32). Dalam analisisnya, Aristoteles ialah materialis dan realis pertama.

Aristoteles juga bergulat dengan masalah inti oligarki yaitu pertahanan kekayaan. Kesetaraan politik yang dinikmati semua warga Athena ada bersama-sama ketidaksetaraan yang menguntungkan segelintir orang kaya. Aristoteles mengenali dasar material konflik politik yang mengganggu sebagian besar kota Yunani. "Namun menariknya," Salley (1995, 356) memperhatikan, "dia tidak menyatakan bahwa konflik berdasar material seharusnya diatasi dengan reformasi ekonomi." Itu sebagian karena Aristoteles mengerti bahwa mengancam harta oligark itu berbahaya dan mengganggu kestabilan. Di sekujur *Politika* terlihat jelas bahwa Aristoteles menganggap kekuasaan oligark tetap besar biarpun oligark tidak berkuasa langsung. "Pengaturan harta adalah perkara paling utama," tulis Aristoteles, "pertanyaan yang mendasari segala revolusi" (II vii 1266ª37—9). Solusi konflik, bagi Aristoteles, adalah perpaduan oligarki dan demokrasi, dengan harapan segelintir orang kaya tidak akan menjadi terlalu menindas dan mayoritas miskin tidak akan mengancam atau menantang orang kaya.[36]

---

tahan oleh kaum kaya. Namun Plato tak pernah mengembangkan aspek material oligarki seperti dalam karya Aristoteles. Whibley (1896, 9) mencatat bahwa "deskripsi Plato atas konstitusi betulan dalam *Politikos* tanpa sengaja diajukan untuk menunjukkan betapa payahnya itu dibanding pemerintahan negarawan yang sempurna," yang menjadi pusat perhatiannya. Untuk penafsiran penting Plato, lihat Monoson (2000).

[36] Suatu "negara" atau "pemerintahan konstitusional" adalah "peleburan oligarki dan demokrasi"

Mata rantai analitis antara kekayaan, pertahanan kekayaan, dan oligarki yang diletakkan oleh Aristoteles bertahan sepanjang Zaman Pertengahan sampai ke zaman modern. *Discorsi* Niccolò Machiavelli pada awal 1500-an berusaha merumuskan sarana kelembagaan untuk membatasi besarnya kekuasaan orang kaya.[37] Kemunculan negara modern pada abad ketujuhbelas dan kedelapanbelas mengantarkan satu transformasi paling dramatis dalam sejarah panjang oligarki. Untuk pertama kalinya oligark dilucuti senjatanya dan tidak lagi memerintah langsung. Gagasan bahwa pertahanan harta bisa diserahkan kepada negara daripada dilakukan sendiri oleh oligark ketika itu belum teruji dan menghasilkan kegelisahan cukup besar.

Walau bukan ahli teori oligarki dan kekuasaan elite, penulis seperti James Harrington (1656), John Adams (1854 [1776]), Adam Smith (1776), James Madison (1787), Thomas Jefferson (1950 [1785]), dan Alexis de Tocqueville (2007 [1838]) bergulat dengan berbagai cara menghadapi ketegangan inheren dalam tatanan formal kesetaraan kekuasaan dalam demokrasi yang bertumpuk dengan ketidaksetaraan ekstrem kekuasaan material di masyarakat. Harrington memperhatikan bahwa "di mana ada ketidaksetaraan harta, pastilah ada ketidaksetaraan kekuasaan; dan di mana ada ketidaksetaraan kekuasaan, maka tidak mungkin ada persemakmuran." Bentuk kekayaan utama pada zaman itu adalah tanah, dan

---

(IV viii $1293^{b}34$—6), yang berdasarkan "campuran kedua unsur, kaya dan miskin..." (IV viii $1294^{a}22$—4). Kunci suksesnya ada pada perpaduan keduanya sehingga pengamat tak bisa memastikan yang manakah yang ada. "Ada persatuan sejati oligarki dan demokrasi ketika negara yang sama bisa disebut sebagai demokrasi atau oligarki," tulis Aristoteles (IV ix $1294^{b}16$—17). "Dalam negara yang baik," tambahnya, "seharusnya ada kedua unsur sekaligus tidak ada keduanya" (IV ix $1294^{b}35$—6). De Montesquieu (1748) mengulang kata-kata Aristoteles ketika mendefinisikan demokrasi yang adil sebagai demokrasi yang badan legislatifnya melindungi segelintir orang kaya terhadap mayoritas miskin dengan memperkenankan orang-orang kaya "membentuk badan yang berhak mengatur moral rakyat."

[37] McCormick (2006, 147) menyatakan bahwa dibanding para analis sesudahnya, para pemikir sebelum abad kedelapanbelas lebih cenderung bertanya: "Lembaga apa yang akan mencegah warga negara kaya mendominasi proses politik?" Dia menambahkan: "Kecuali kalau dikekang secara resmi, para warga negara terkaya cenderung menggunakan kelebihan mereka untuk menganiaya sesama warga negara tanpa tersentuh hukum dan mengatur kerja pemerintah supaya menguntungkan mereka, bukan menguntungkan kepentingan umum. Individu-individu dan keluarga-keluarga kaya kiranya sering membajak pemerintahan rakyat, menyetir pemerintah menuju oligarki atau otokrasi, bahkan kadang sampai menyerahkan pemerintahan kepada kekuasaan asing."

Harrington berpendapat bahwa karena sumber ketidaksetaraan adalah materi, maka hanya solusi material yang bisa menyelesaikannya. Dia mendukung hukum yang bakal membatasi jumlah harta yang dapat dimiliki satu orang, supaya "tidak ada satu atau sejumlah orang, yang berjumlah sedikit atau berasal dari kaum bangsawan, bisa mengalahkan seluruh rakyat karena memiliki tanah."

Argumen Harrington telah berpengaruh besar kepada para pemikir demokrasi pada abad ketujuhbelas dan kedelapanbelas, termasuk John Adams (1854 [1776], 376), yang mencatat bahwa "keseimbangan kekuasaan di suatu masyarakat, mendampingi keseimbangan kepemilikan tanah."[38] Kaitan yang sama antara konsentrasi kekayaan dan besarnya kekuasaan juga penting dalam analisis de Tocqueville (2007 [1838]) atas demokrasi di Amerika Serikat, tapi terbalik. Ketiadaan ketidaksetaraan ekstrem material-lah yang membuat demokrasi di Amerika mendapat dasar dan vitalitas yang jarang dilihat di Eropa yang lebih bertingkat-tingkat secara ekonomi dan aristokratik.

Selagi demokrasi bangkit kembali pada zaman modern, pusat perhatian kembali bergeser ke kekhawatiran Aristoteles atas bahaya akibat ketidaksetaraan harta dan kekayaan bagi orang kaya jika kekuasaan politik dibagi dengan orang miskin. "Di mana ada harta yang banyak, di situ ada ketidaksetaraan yang besar," Smith (1776) menulis. "Kemewahan hidup orang kaya memancing kemarahan orang miskin, sehingga orang miskin jadi didorong oleh keinginan, dan dipicu oleh rasa iri, untuk merebut harta orang kaya." Untuk Smith (Buku V), tak ada penjelasan lebih meyakinkan atas kemunculan negara daripada pertahanan kekayaan—kebutuhan oligarkis akan penjamin distribusi kekayaan yang sangat tak seimbang dalam masyarakat. "Pemerintah sipil, selama ada untuk mengamankan hak milik," tulis Smith, "pada kenyataannya berdiri untuk

---

[38] "Harrington sudah menunjukkan bahwa kekuasaan selalu mengikuti harta," Adams (1854 [1776], 376) berkata. "Saya percaya itu dalil yang tak bisa ditentang dalam politik, sebagaimana keseimbangan aksi dan reaksi dalam mekanika." Meski punya penafsiran materialis atas kekuasaan politik, Adams (1875, 121) tetap konservatif dalam perkara harta pribadi. Dia berpendapat, seperti Harrington, bahwa hanya mereka yang memiliki harta yang boleh memberi suara.

mempertahankan orang kaya dari orang miskin, atau mereka yang punya harta dari mereka yang tak punya."[39]

Dalam tulisan-tulisannya mengenai faksi, Madison (1787) utamanya memperhatikan konflik politik berdasar agama. Namun, dua faksi yang paling meresahkan dia adalah orang kaya dan orang miskin: "Sumber faksi yang paling umum dan tahan lama adalah distribusi harta yang beragam dan tak seimbang. Mereka yang memiliki harta dan mereka yang tak memiliki harta selalu punya kepentingan berbeda dalam masyarakat." Faksi paling meresahkan menurut Madison adalah mayoritas warga negara miskin yang akan menyalahgunakan demokrasi murni atau langsung dengan membuat kebijakan yang merugikan minoritas kaya. Memberi terlalu banyak partisipasi langsung kepada rakyat dalam demokrasi adalah pangkal bencana karena "demokrasi seperti itu selalu menghasilkan prahara dan permusuhan; selalu tidak cocok dengan keamanan pribadi maupun hak milik harta."[40]

Jika ketakutan utama Madison adalah bahwa terlalu banyak demokrasi langsung akan membuat "faksi" mayoritas warga negara miskin mengalahkan orang kaya, maka Jefferson dan de Tocqueville mengkhawatirkan bahwa lapisan terkaya masyarakat akan membajak demokrasi Amerika. Kekhawatiran mereka sempit dan langsung, karena hanya berfokus pada bahaya kemunculan kaum tuan tanah ningrat gaya Eropa di Amerika Serikat. Keduanya nyaris tak memperhatikan ancaman lebih luas terha-

---

[39] Smith (1776, Buku V) memusatkan perhatian pada kebutuhan mendesak orang kaya untuk mengamankan diri dari ancaman terus-menerus: "Hanya di bawah naungan hukum sipil-lah pemilik harta berharga, yang didapat melalui kerja keras bertahun-tahun, atau bergenerasi-generasi, bisa tidur nyenyak dengan merasa aman. Dia selalu dikelilingi musuh-musuh tak dikenal, yang biarpun tak pernah dia tantang, juga tak pernah bisa dia puaskan, dan dari mereka dia hanya bisa dilindungi oleh lengan kuat hukum sipil yang terus-menerus siap menghukum. Oleh karena itu, kepemilikan atas harta yang banyak dan berharga niscaya membutuhkan pendirian pemerintahan sipil."

[40] Seperti diperhatikan Polanyi, para oligark Inggris yang meminta perlindungan konstitusional awalnya memusatkan seluruh perhatian mereka kepada tindakan semena-mena Raja atau Ratu terhadap harta mereka. Seabad kemudian, ketakutan mereka bergeser kepada potensi ancaman terhadap harta dari kebangkitan kelas pekerja yang bisa diperkenankan memberi suara. Tantangan demokrasi, tulis Polanyi (2001 [1944]. 234) adalah "memisahkan orang dari kekuasaan atas kehidupan ekonomi mereka."

dap demokrasi dari minoritas super kaya, tuan tanah atau lainnya, yang punya motivasi dan sarana untuk mempertahankan kepentingan material mereka terhadap tatanan pembagian kekuasaan lembaga. Tantangannya, seperti dilihat Jefferson (1950 [1785], 589) adalah menghindari pola *antargenerasi* konsentrasi kekayaan yang marak di Eropa. "Saya sadar bahwa pembagian harta secara adil tak dapat dilakukan," tulisnya kepada Madison. "Tapi akibat ketidaksetaraan besar yang menghasilkan begitu banyak penderitaan bagi kebanyakan manusia, para legislator tak bisa menciptakan terlalu banyak sarana untuk membagi harta." Seperti Jefferson, de Tocqueville hanya terobsesi dengan oligarki versi Eropa yang berdasar kelahiran dan berlanjut bergenerasi-generasi. De Tocqueville menyambut baik penghapusan hak waris eksklusif anak sulung, yang langsung berpengaruh menggulingkan aristokrasi kekayaan yang menjangkiti Eropa selama berabad-abad.[41]

Perbaikan dan penjagaan yang diletakkan tokoh-tokoh seperti Jefferson bekerja baik untuk menghalangi apa yang memang mau dihalanginya—oligarki Eropa yang punya kohesi jenis tertentu karena merentang dari generasi ke generasi—tapi tak berbuat apa-apa untuk menghentikan bangkitnya oligarki Amerika yang berdasarkan konsentrasi kekuasaan material yang dikerahkan untuk mencapai pengaruh besar pada masa kini tanpa perlu merentang dari generasi ke generasi. Lima puluh tahun saja sesudah kemunculan karya de Tocqueville, Amerika Serikat akhir abad kesembilanbelas sudah memasuki era Robber Baron yang sudah matang, ditandai "ketidaksetaraan kondisi" ekstrem bagi segelintir orang Amerika kaya. Lapisan warga negara yang naik daun itu, walau bukan bangsawan gaya Eropa, tetap saja mengakhiri keseimbangan kekuasaan material relatif dalam masyarakat yang mendasari gambaran de Tocqueville atas demokrasi Amerika.

---

[41] "Ketika legislator telah mengatur hukum waris," tulis de Tocqueville (2007, [1838]), "maka dia bisa beristirahat dari pekerjaannya. Mesin yang sudah dijalankan akan terus berjalan selama-lamanya, dan bergerak, seolah mengarahkan diri sendiri, menuju titik tertentu. Jika disusun sedemikian, hukum tersebut mempersatukan, menyatukan, dan memberikan harta di sedikit tangan: kecenderungannya jelas aristokratik. Dengan kaidah sebaliknya, aksinya akan lebih cepat lagi; hukum itu membagi, menyebar, dan memecah harta serta kekuasaan."

Teori Elite. Selagi periode Robber Baron mencapai puncak di negara-negara seperti Amerika Serikat, teori-teori kekuasaan dan pengaruh minoritas beralih dari fokus ke kekuasaan material di tangan oligark ke berbagai sumber daya kekuasaan nonmaterial yang dipegang elite (Higley, Burton & Field 1990; Higley *et al.* 1991; Higley & Gunther 1992; Dogan & Higley 1998; Cammack 1990 mengajukan kritik tajam). Hasilnya adalah ketidakjelasan konsep oligarki karena bercampurnya hal-hal seperti komite eksekutif, pemerintahan perwakilan, dan sejumlah bentuk dominasi minoritas elite (berdasarkan pendidikan dan informasi, kerumitan organisasi, etnis, jejaring eksklusif, dll.) dengan jenis kekuasaan dan kepentingan politik khas yang berpusat pada pertahanan kekayaan terkonsentrasi. Pengabaian kekuasaan material sebagian terjadi sebagai reaksi terhadap Marx, tapi juga berasal dari elitisme sosialis Prancis yang lebih awal, cukup tersurat, dan mempengaruhi Marx. Sejak pertengahan abad kesembilanbelas, analisis kelas Marx telah menggantikan segala kerangka analitis terdahulu untuk membahas hubungan antara kekuasaan material dan politik.

Para penggagas teori elite pertama—Mosca, Pareto, dan Michels—mengakui ada tempat bagi kekuasaan material, tapi dalam tulisan mereka mencoba menggeser perhatian analitis ke aspek kekuasaan minoritas lain di antara para pelaku berpengaruh di puncak pemerintahan dan kerajaan. Walau ketiganya membahas oligark dan oligarki, istilah-istilah tersebut mereka gunakan bergantian dengan elite, bangsawan, elite pemerintah, dan kelas penguasa. Pembauran makna dan percampuran istilah mengawali hilangnya kejernihan dan presisi seputar konseptualisasi materialis atas oligark dan sumber daya kekuasannya.[42]

Selagi teori elite berkembang pada abad keduapuluh, bentuk-bentuk kekuasaan material jadi kurang diperhatikan dibandingkan dasar pengaruh minoritas lainnya. Bagi C. Wright Mills (1956, 3—4), "elite berkua-

[42] Perbedaan antara para penggagas teori tersebut dan para cendekia Marxis yang memusatkan perhatian pada kelas telah banyak dianalisis (Bottomore 1964; Domhoff & Ballard 1968; Etzioni-Halevy 1997; Lachmann 2003).

sa" adalah minoritas pelaku di puncak masyarakat yang berpengaruh karena mereka memegang jabatan di organisasi-organisasi besar. Dia menulis:

> Elite berkuasa terdiri atas orang-orang yang kedudukannya memungkinkan mereka melampaui lingkungan orang biasa; mereka berada dalam posisi untuk membuat keputusan dengan konsekuensi besar. Perkara mereka membuat atau tak membuat keputusan itu kurang penting dibanding kenyataan bahwa mereka menempati kedudukan penting: kegagalan bertindak, kegagalan mengambil keputusan, juga termasuk tindakan yang sering kali berakibat lebih besar daripada keputusan yang dibuat. Karena mereka memimpin hierarki dan organisasi besar dalam masyarakat modern. Mereka menguasai perusahaan-perusahaan besar. Mereka menjalankan negara dan mendapat semua hak istimewa. Mereka mengarahkan lembaga militer. Mereka menempati pos-pos komando strategis dalam struktur sosial, tempat pusat sarana efektif kekuasaan, kekayaan, dan kemasyhuran yang mereka nikmati.

Definisi elite berkuasa Mills cocok dengan yang kedua dari lima sumber daya kekuasaan—yang berdasarkan jabatan resmi di pemerintah atau organisasi besar. Elite berkuasa jelas bukan oligarki atau kelas yang mendapat kekuasaan dari kekayaan. Mills justru memulai dengan lembaga dan organisasi yang berkuasa. Pelaku tertentu menjadi anggota elite berkuasa karena mereka memegang kedudukan penting dalam lembaga dan organisasi yang berkuasa.

Walau berperan besar dalam mengurangi presisi dan kegunaan teori oligarki, khususnya dalam perkara kekuasaan material, teori elite tetap menghasilkan kepustakaan yang kaya wawasan mengenai berbagai bentuk kekuasaan dan pengaruh minoritas.[43] Yang tak dilakukan dengan

---

[43] Field & Higley (1980) memakai teori elite klasik sebagai titik awal, tapi menawarkan perumusan ulang atas paradigma elitis yang mengecilkan kepastian yang dikaitkan teori klasik kepada elite. Mereka justru mengutamakan cara elite dibatasi dan diawasi oleh non-elite, dan bagaimana elite harus meminta dukungan kelompok-kelompok non-elite. Lachmann (2000) menawarkan pen-

efektif adalah menjelaskan kekuasaan unik mereka yang mengendalikan konsentrasi tinggi kekayaan. Orang-orang seperti itu tetap berkuasa tanpa peduli apakah mereka terbaik di bidangnya atau tidak, organisasinya rumit atau tidak, memegang jabatan atau tidak. Memang, yang mencolok pada oligark adalah bahwa kekuasaan mereka tetap kokoh, tak peduli seberapa terorganisasi atau terlembaga suatu formasi sosial, termasuk apabila lembaga dan organisasi lemah atau tidak ada.

Sejauh ini pembahasan kita mendefinisikan ulang oligark dan oligarki dengan memusatkan perhatian kepada sumber daya kekuasaan material dan masalah utama pertahanan kekayaan. Pembahasan itu telah menelusuri riwayat panjang fokus kepada materi dan menegaskan perbedaan besarnya dengan teori elite. Salah satu poin penting yang diajukan sejak awal bab ini adalah bahwa definisi oligark itu tetap pada segala zaman dan formasi sosial, tapi oligarki itu beragam bentuknya. Di bagian terakhir bab pembuka ini, perhatian kita alihkan ke penyajian tipologi yang menjabarkan perbedaan-perbedaan mendasar pada jenis-jenis utama oligarki yang telah ada sepanjang sejarah.

Tipe-tipe Oligarki

Semua oligarki bisa digolongkan menurut empat ciri utama: kadar keterlibatan langsung oligark dalam melakukan pemaksaan yang menyokong klaim atau hak milik atas harta dan kekayaan; keterlibatan oligark dalam kekuasaan atau pemerintahan; sifat keterlibatan dalam pemaksaan dan kekuasaan itu, terpecah atau kolektif; dan terakhir, apakah oligark bersifat liar atau jinak (di mana penjinakan oleh pihak luar lebih umum serta lebih stabil daripada penjinakan diri sendiri). Garis perbatasan historis paling penting di antara oligarki memisahkan oligarki sebelum dan sesudah munculnya negara-bangsa modern. Bentuk dominan oligarki sebelum kemunculan negara adalah oligark sebagai pelaku pemaksa yang berkuasa.

---

dekatan konflik elite penting yang mencakup dasar kekuasaan dan kepentingan material. Carlton (1996) menyajikan tipologi elite.

Terpecah atau kolektifnya kekuasaan mereka mengalami perubahan bersama-sama bangkit dan runtuhnya imperium.

Baik berkuasa bersama maupun sendiri-sendiri, pada zaman pra-modern oligark tak pernah sepenuhnya tak bersenjata. Yang beragam adalah apakah mereka sendiri ahli perang atau menggunakan sumber daya material untuk menyewa pengawal, milisi, atau pasukan. Para tuan konsul di Athena dan senator di Roma pun berperan langsung dalam membiayai aparat pemaksa milik negara. Mereka berperan lebih langsung lagi dalam menggunakan sarana pemaksaan untuk menegaskan klaim atas lahan pertanian luas dan budak milik mereka di pedesaan. Sejak Zaman Kegelapan dan sepanjang periode feodal, oligarki lebih terpecah-pecah dan para oligark cenderung ikut bertempur bersama pasukan bayaran yang disewa atau dihimpun melalui titah wajib militer bagi bawahannya.

Transformasi yang benar-benar dramatis pada negara-bangsa modern adalah perubahan yang dihadirkannya pada rezim pertahanan harta. Oligark selalu bergulat dengan bahaya dan beban pertahanan klaim, dan mereka setuju untuk meletakkan senjata sepenuhnya ketika negara tersentralisasi membuktikan kemampuan dan komitmen untuk menyediakan aspek pertahanan kekayaan yang penting itu. Pergulatan panjang dan keras serta negosiasi yang menghasilkan bentuk baru pemerintah tersebut sudah banyak dianalisis dan tak perlu diulang kembali di sini.[44] Poin pentingnya bagi kebutuhan kita sekarang adalah bahwa perubahan bentuk dan fungsi negara itu menandakan perubahan besar pada oligarki, tapi bukan akhir oligarki.

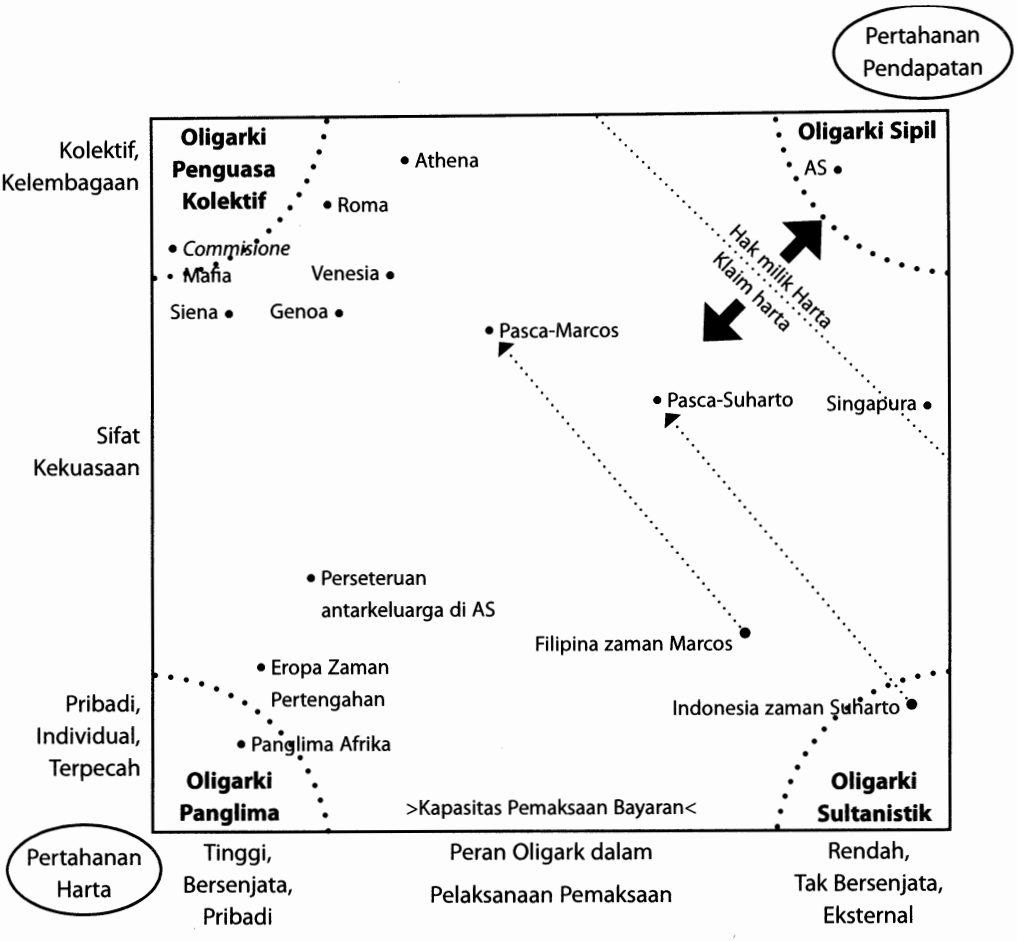
Periode yang merentang dari zaman pertengahan, ketika kelas baru pelaku kaya muncul di sela-sela perkotaan tatanan feodal, sampai dunia zaman sekarang di mana negara-negara berhasil mempertahankan harta, berkali-kali menunjukkan bahwa oligark bersedia menggunakan sumber dayanya untuk bagian pertahanan pendapatan dalam pertahanan harta. Ketika oligark tak lagi terlibat secara pribadi dalam kekuasaan atau pe-

[44] Lihat Anderson (1974b) dan Greif (2005, 2006) untuk dua sudut pandang yang sangat berbeda mengenai periode yang sama.

merintahan, itu hampir selalu berarti mereka tak lagi terlibat langsung dalam pertahanan harta. Pengecualiannya yang mencolok adalah apabila keadaan negara sedemikain rupa sehingga harta oligark dipertahankan secara umum tapi terancam secara selektif. Dalam situasi seperti itu, oligark sering kali tak bersenjata dalam arti tidak menyewa kekuatan pemaksa untuk mengamankan harta. Sebaliknya, mereka menggunakan sumber daya material dalam bentuk bayaran kepada pejabat untuk menjamin bahwa kapasitas pemaksa negara tidak digunakan terhadap mereka secara individual. Bab 4 membahas cara pertahanan kekayaan yang lumrah ini dengan memakai kasus Indonesia modern.

Suatu tipologi oligarki berdasar sifat-sifat tersebut disajikan di Gambar 1.2. Sumbu x menjabarkan seberapa langsung oligark terlibat dalam pelaksanaan pemaksaan untuk pertahanan harta. Di ujung kiri, peran oligark besar dan keterlibatan mereka dalam kekerasan lebih pribadi. Bergerak ke kanan sepanjang sumbu x, peran oligark dalam pemaksaan makin tak langsung dan tak pribadi. Di tengah sumbu x, oligark menggunakan kekuasaan material untuk membayar orang lain agar melakukan pemaksaan untuk pertahanan harta. Di ujung kanan sumbu x, oligark sepenuhnya tak bersenjata dan pertahanan kekayaan diserahkan kepada otoritas luar yang lebih tinggi.

Sumbu y menjabarkan apakah sistem kekuasaan atau pemerintahannya pribadi-individual-terpecah atau lebih kolektif-terlembaga. Di persimpangan sumbu x dan y, kekuasaan bersifat sangat pribadi dan terpecah, dan para oligark terlibat langsung melakukan pemaksaan. Bergerak ke atas sepanjang sumbu y ke sudut kiri atas, para oligark masih terlibat kekerasan untuk pertahanan harta, tapi kekuasaan jadi lebih kolektif dan terlembaga. Sudut kanan bawah diagram merujuk kepada keadaan di mana satu oligark dengan sarana pemaksaan negara yang kuat (kadang ditambahi milisi pribadi) berkuasa secara pribadi dan individual, dan mempertahankan klaim harta oligark lain yang tak bersenjata. Sudut kanan atas diagram menjabarkan keadaan di mana semua oligark tak bersenjata, tidak berkuasa langsung, dan pemerintah sepenuhnya terlembaga serta kolektif, bukan bersifat pribadi. Selagi bergerak dari sudut kiri bawah ke



GAMBAR 1.2. Oligarki dan Pertahanan Kekayaan

kanan atas, keterlibatan politik oligark bergeser dari fokus utama kepada pertahanan harta ke fokus nyaris eksklusif kepada pertahanan pendapatan. Tipologi ini menghasilkan empat tipe ideal oligarki: panglima (*warring*), penguasa kolektif (*ruling*), sultanistik, dan sipil.[45]

[45] Tipe-tipe ideal adalah abstraksi kenyataan yang amat kompleks untuk tujuan penjelasan. Penyederhanaan selektif adalah kekuatan, bukan kelemahan mereka. Lihat Hodgson (1998, 174).

Oligarki Panglima (*Warring Oligarchy*). Ekstremnya, inilah dunia panglima (*warlord*). Perpecahan antar-oligark berada pada tingkat tertinggi. Persekutuan bersifat tak stabil dalam konteks persaingan keras yang selalu berubah. Tiap sosok otoritas unggul yang muncul di antara oligark hanya bisa mendominasi untuk sementara. Konflik dan ancaman umumnya bersifat lateral antar-oligark panglima; klaim atas wilayah sumber kekayaan, sumber daya, dan populasi bawahan saling tumpang tindih dan menjadi bahan seteru. Pengumpulan kekayaan dengan cepat paling banyak terjadi melalui penaklukan, walau para oligark panglima juga mengambil surplus dari produsen primer. Sumber daya pemaksaan dan material terjalin amat erat bagi oligark panglima sehingga nyaris tak terpisahkan. Kapasitas pemaksa ada untuk pertahanan kekayaan, dan kekayaan digunakan untuk memelihara kapasitas pemaksa.

Oligarki Penguasa Kolektif (*Ruling Oligarchy*). Ketika para oligark masih berperan besar secara pribadi dalam pelaksanaan kekerasan, namun berkuasa secara kolektif dan melalui lembaga yang memiliki norma atau aturan main, hasilnya adalah oligarki penguasa kolektif. Kumpulan oligark yang bersenjata lengkap dan berbahaya itu sangat tak stabil dan jarang ada dalam bentuk murni kecuali untuk waktu singkat. Contoh paling jelasnya adalah Komisi Mafia di Amerika Serikat dan *Commissione* Italia, dewan don mafia yang menengahi konflik antarkeluarga dan kadang memberi sanksi. Gambetta (2000, 165n10) menggunakan istilah "konfederasi" untuk menjabarkan organisasi antar-"kluster" mafia, yang masing-masing dikepalai seorang bos atau don.[46]

Contoh klasik oligarki penguasa kolektif muncul dalam bentuk lebih ringan di konsul dan senat Yunani-Romawi kuno. *Magnati* Italia, puak dan keluarga bangsawan yang mendominasi negara-kota zaman pertengahan, juga dapat digolongkan sebagai oligarki penguasa kolektif. Contoh-contoh pemerintahan kolektif oleh oligarki penguasa kolektif itu lebih tahan lama karena para oligark yang terlibat berperan lebih kecil secara pribadi dalam pelaksanaan kekerasan untuk pertahanan kekayaan—

[46] Oligarki penguasa kolektif telah muncul juga di antara Yakuza Jepang dan Triad Cina.

sehingga letaknya lebih ke kanan di sumbu x daripada Komisi Mafia. Oligark penguasa kolektif membagi biaya kekuatan pemaksa, antara yang mereka bayar dan gunakan sendiri (terutama di pedesaan di luar ibukota) dengan yang dibayar dan digunakan bersama oleh aparat setengah-negara yang mereka perintah langsung. Oligarki macam ini pula yang pertama kali melibatkan oligark saudagar dan finansial kota, yang akhirnya menggantikan oligark feodal tuan tanah.

Oligarki Sultanistik (*Sultanistic Oligarchy*). Bentuk oligarki sultanistik ada ketika monopoli sarana pemaksaan berada di tangan satu oligark, bukan negara terlembaga yang dibatasi hukum (Chehabi & Linz 1998). Di dalamnya, marak hubungan patron-klien dengan norma perilaku dan kewajiban tertentu yang terkait dengannya. Namun penegakan hukum tidak ada atau beroperasi sebagai sistem kekuasaan hukum yang bersifat pribadi. Wewenang dan kekerasan hanya atau sebagian besar dikuasai penguasa, yang kestabilan posisinya di puncak rezim, terutama di atas para oligark kuat yang ada tepat di bawahnya, sangat bergantung kepada penyediaan pertahanan harta dan pendapatan bagi para oligark secara keseluruhan. Kegagalan melakukan itu, atau tantangan terang-terangan kepada oligark, adalah katalis utama destabilisasi dan penggulingan. Para penguasa sultanistik melucuti senjata oligark atau mengalahkan kapasitas pemaksaan individu oligark, biasanya dengan menggunakan alat kekerasan negara atau mencampurkannya dengan sarana pemaksaan pribadi sang penguasa. Para oligark yang tak lagi bersenjata mempertahankan kekayaan dengan menginvestasikan sebagian sumber daya material mereka sebagai upeti kepada penguasa agar kekayaannya tak dirampas. Ancaman terhadap harta dari sesama oligark dikelola secara strategis oleh penguasa sultanistik di atas. Penguasa juga mempertahankan kekayaan dan harta oligarki terhadap ancaman dari kaum miskin di bawah.

Oligarki sipil. Seperti di oligarki sultanistik, oligark dalam oligarki sipil sepenuhnya tak bersenjata dan tidak berkuasa langsung (selain secara sporadis selaku tokoh politik individual, bukan dalam kapasitas oligarkis). Bedanya dalam oligarki sipil, yang menggantikan individu tunggal sebagai pelaksana pemaksaan yang mempertahankan harta oli-

garki, ada lembaga pelaku yang dikendalikan oleh hukum. Dalam oligarki penguasa kolektif, para oligark menyerahkan sebagian besar kekuasaan kepada kelompok oligark. Para oligark sebagai kelompok lebih kuat daripada sembarang anggotanya. Dalam oligarki sultanistik, mereka menyerahkan sebagian besar kekuasaan kepada satu individu. Satu oligark lebih kuat daripada yang lain.

Dalam bentuk murni oligarki sipil, para oligark menyerahkan sebagian besar kekuasaan mereka kepada pemerintah tak-pribadi dan terlembaga di mana hukum lebih kuat daripada semua individu. Dengan tersedianya pertahanan harta oleh negara, pertahanan kekayaan dalam oligarki sipil terpusat pada pertahanan pendapatan—upaya mengelak dari jangkauan tangan negara yang hendak melakukan redistribusi kekayaan. Makin jauh pergerakan menyusur garis diagonal dari oligarki panglima di persimpangan sumbu x dan y menuju oligarki sipil di sudut kanan atas, makin besar kemungkinan oligarki akan bercampur dengan demokrasi sebagaimana yang dinyatakan Aristoteles. Penting diketahui bahwa oligarki sipil tidak harus bersifat demokratis dan melibatkan pemilu. Amerika Serikat dan India bersifat demokratis secara prosedural; Singapura dan Malaysia bersifat otoriter lunak. Semua negara tersebut adalah oligarki sipil.

Oligark Jinak dan Liar. Dari keempat ciri utama yang disebutkan di awal bagian ini, tiga yang pertama sudah tercakup dalam pembahasan tipologi barusan. Ciri keempat adalah liar atau jinaknya oligark. Ciri ini sangat penting pada oligark, tapi tidak beragam mengikuti sumbu-sumbu di Gambar 1.2. Kadar kejinakan oligark merujuk kepada sekuat apa sistem untuk mengendalikan tingkah laku oligark dengan menerapkan biaya atas perilaku sosial oligark yang paling merugikan. Kemampuan suatu pemerintah atau rezim menjinakkan oligark tidak bergantung kepada keterlibatan langsung oligark dalam kekuasaan, juga sifat pemerintah yang personalistik atau kolektif-kelembagaan; perlucutan senjata oligark pun tak menjamin oligark dijinakkan—meski jelas lebih gampang menjinakkan oligark tak bersenjata. Walau tidak berperan dalam pemaksaan, oligark bisa memiliki pengaruh sosial dan politik sangat besar dari penggunaan sumber daya materialnya yang sangat besar pula.

Ada contoh-contoh oligark jinak dan liar di segala bentuk oligarki, kecuali oligarki panglima. Oligark panglima, per definisi, hampir selalu terlibat konflik kekerasan dengan sesamanya, dan mereka merupakan pemilik wilayahnya sendiri sampai dijatuhkan. Dalam oligarki penguasa kolektif, para oligark bisa setengah bersenjata sampai sepenuhnya tak bersenjata. Seperti digambarkan kasus Roma pada Bab 3, kemampuan oligark menjinakkan diri sendiri secara kolektif bergantung kepada apakah alat pemaksa dan pengendali kolektif bisa digunakan untuk membatasi perilaku individu (atau kelompok kecil) oligark. Oligarki penguasa kolektif bisa gagal membatasi perilaku merugikan para oligark, tanpa ada individu atau kelompok kecil yang mampu menantang atau menggulingkan kelompok penguasa. Sehingga, pihak-pihak itu boleh jadi melakukan gangguan terhadap kedamaian di pusat imperium (menghasut kelompok-kelompok berdasar kelas atau status kewarganegaraan atau bentuk identitas lain), intrik politik yang merusak kestabilan di dalam oligarki penguasa kolektif, aksi militer untuk memperkaya diri di provinsi dan di luar ("menyalahgunakan" alat pemaksa kolektif), atau korupsi besar-besaran. Selama oligarki penguasa kolektif yang cacat bertahan, semua perilaku barusan adalah bukti adanya oligark liar.

Ketika keadaan dibalik dan satu individu atau kelompok kecil oligark bukan hanya berhasil menguasai alat pemaksa oligarki penguasa kolektif dan mengerahkannya melawan kelompok penguasa, melainkan juga menstabilkan dan mungkin melembagakan bentuk dominasi lebih sempit itu, maka itu contoh transisi dari oligarki penguasa kolektif yang liar ke oligarki sultanistik yang jinak. Peristiwa seperti itu terjadi di bawah Julius Caesar di Roma dan di bawah Marcos di Filipina, walau seperti digambarkan Bab 4, pada kasus Marcos kapasitas menjinakkan oligark-nya terbatas. Akhir kekuasaan otoriter di Filipina pada 1980-an dan di Indonesia pada 1990-an banyak dielu-elukan sebagai transisi menuju demokrasi. Namun studi ini mengungkap dengan jelas bahwa ada satu lagi transisi penting yang terjadi—dari oligarki relatif jinak di bawah dominasi sultanistik ke oligarki liar di bawah pemerintah demokratis yang tak punya kemampuan untuk mengendalikan para oligark.

Indonesia zaman Suharto, seorang oligark sultanistik, berhasil menjinakkan oligark lain selama berpuluh-puluh tahun. Namun, sistem hukum Indonesia sejauh ini tak mampu mengendalikan para oligark negara ini selama periode demokrasi elektoral sesudah jatuhnya Suharto pada 1998. Transisi dari kekuasaan otoriter ke demokratis di Indonesia telah mendapat perhatian analitis cukup banyak. Namun, transisi kedua—dari oligarki yang dijinakkan penguasa sultanistik ke oligarki liar yang tak terkendalikan hukum—tak kalah penting dampaknya bagi ekonomi politik negara ini. Memang, transisi bolak-balik antara oligarki jinak dan liar belum dijelaskan dengan baik dalam kepustakaan transisi demokratis maupun pembahasan kekuasaan hukum.[47] Kalau kedua tipe transisi itu sudah dibedakan, kita bisa menjelaskan situasi ketika ada transisi dramatis dari kekuasaan otoriter ke demokrasi elektoral dan transisi lain yang sama dramatis dari oligarki jinak ke liar.[48] Jatuhnya seorang diktator yang pernah berhasil menjinakkan oligarki di suatu negara sering menghasilkan transisi menuju demokrasi sekaligus transisi menuju oligarki liar, di mana lembaga formal hukum yang sengaja dilemahkan selama periode otoriter ternyata terlalu lemah untuk mengendalikan oligark ketika demokrasi elektoral menggantikan kediktatoran.

Kasus Indonesia zaman Suharto menjelaskan bahwa sistem hukum yang kuat tak mesti diperlukan untuk menjinakkan oligark—sepanjang ada otoritas yang lebih kuat daripada para oligark. Juga ada kesan bahwa dalam pembahasan mengenai perlunya kekuasaan hukum, perkara yang paling relevan tidak mesti kegagalan sistem hukum, melainkan pertanya-

---

[47] Kepustakaan mengenai transisi ke demokrasi, misalnya, banyak memperhatikan peran elite, termasuk "kesepakatan elite" (*elite pacts*, O'Donnell & Schmitzer 1986) dan "penyelesaian elite" (*elite settlements*, Burton & Higley 1987). Namun, pusat perhatiannya adalah pada kemunduran kekuasan otoriter, kebangkitan demokrasi prosedural (atau kebalikan proses ini), dan peran yang dimainkan pelaku berkuasa atau kelas dalam jalannya peristiwa. Fokus pada transisi antara oligarki jinak dan liar menggeser perhatian kepada perubahan mendasar *kadar* dan *sifat pengendalian* oligark, apa pun bentuk sistem pemerintahannya.

[48] Pembedaan antara transisi demokrasi dan oligarki bermanfaat untuk menganalisis pola kesinambungan kekuasaan oligarki (walau kekuasaan itu sangat dinamis), adaptasi oligark terhadap politik demokrasi elektoral, dan juga maraknya berbagai gejala politik, ekonomi, dan sosial yang sering mengiringi transisi demokrasi.

an lebih sempit yakni apakah rezim hukum lebih kuat daripada para pelaku terkuat—oligark dan elite. Bolehlah itu disebut kekuasaan hukum "tingkat tinggi" untuk membedakannya dengan situasi ketika sistem hukum berfungsi cukup baik untuk kejahatan dan sengketa yang melibatkan warga negara biasa (kekuasaan hukum "tingkat rendah"), yang tak punya kekuatan pemaksa untuk mengintimidasi infrastruktur legal atau sumber daya material untuk membeli hasil pengadilan. Hendley (2009) merujuk situasi demikian dalam konteks Rusia sebagai "kasus biasa" untuk membedakannya dengan kasus "hukum telepon" yang melibatkan intervensi dari para pelaku berkuasa di Kremlin.

Satu sumbangan teoritis penting buku ini adalah argumen bahwa penjinakan oligark adalah fenomena politik mahapenting yang tidak ada hubungannya dengan demokratisasi. Oligarki penguasa kolektif dan sultanistik selalu bukan demokrasi, tapi juga berkisar antara oligarki jinak dan liar. Sementara itu, oligarki sipil per definisi adalah sistem pemerintahan tak-pribadi di bawah rezim hukum yang lebih kuat daripada individu oligark. Oligarki sipil sukses menghukum oligark yang melakukan tindakan merugikan.[49] Namun, seperti ditunjukkan Bab 5, oligarki sipil bisa bersifat demokratis dengan melibatkan pemilu seperti di Amerika Serikat, atau tak demokratis sepetri Singapura.

Kesimpulan

Bab ini mengangkat beberapa perkara utama mengenai oligark dan oligarki untuk mengatasi sebagian kekacauan dan kebingungan yang disebut-sebut di halaman-halaman pertama. Klaim teoritis yang disajikan di sini berdasar kuat pada argumen materialis yang sudah ada sejak setidak-

[49] Skema Ponzi perusak sistem yang dilaksanakan Bernie Madoff menunjukkan besarnya kekuasaan oligark di satu sisi, tapi juga bahwa Madoff bisa diadili dan dipenjara. Intinya bukanlah bahwa oligarki sipil bisa mendeteksi segala tindakan merugikan yang dapat dilakukan oligark, tapi bahwa kekuasaan di sistem yudisial itu memadai untuk menghukum oligark yang terjerat. Sementara itu, di semua oligarki sipil, sumber daya kekuasaan oligark membuat para oligark bisa sering mengalahkan sistem hukum yang ada. Memang, makin besar oligark, makin mungkin dia berhasil mengadali sistem hukum menggunakan uang suap atau membayar sarana intimidasi.

nya Yunani kuno, tapi barangkali menjangkau lebih jauh lagi ke masa lalu dalam pemikiran, kalau bukan dalam bentuk tertulis. Teori ini menyempitkan konsep oligarki cukup banyak dan membedakannya dengan tegasi dari pendekatan elite. Beberapa cendekia boleh jadi menolak penyempitan itu, tapi penyempitan tersebut memberikan kejelasan dan kegunaan dalam analisis bagi suatu konsep yang tadinya canggung dan nyaris tak bermakna. Pembaca dipersilakan menilai sendiri keabsahan klaim itu dengan bukti, kasus, dan tafsiran yang disajikan di bab-bab selanjutnya buku ini.

Walaupun pada berbagai waktu dalam sejarah para oligark telah berkuasa langsung, mereka tak didefinisikan dengan peran dalam pemerintahan atau posisi penguasa. Oligark bisa menjadi pemerintah, tapi tidak harus menjadi pemerintah. Selain itu, karena pemerintahan bukan unsur pembentuk oligark, maka ketiadaan oligark dalam peran pemerintah tak berpengaruh pada keberadaan oligark dan oligarki. Oligark adalah pelaku yang didefinisikan oleh sumber daya kekuasaan tertentu yang dimiliki dan dikuasai. Mereka merupakan satu bentuk kekuasaan dan pengaruh minoritas berkat sumber daya material yang telah mereka kumpulkan secara pribadi dan mereka mau simpan serta pertahankan.

Motivasi politik yang relevan dan mendefinisikan oligark bersifat defensif dan eksistensial. Setelah menjadi oligark, tujuan utama seorang oligark kemudian adalah mengamankan dan memelihara posisi kekayaan dan kekuasaan ekstrem terhadap segala bentuk ancaman. Tujuan itu tidak menghalangi hasrat untuk menambah kekayaan, terutama kalau penambahan itu didorong makin besarnya biaya pertahanan kekayaan. Yang jelas, dorongan untuk memperbesar kekayaan material pribadi adalah sifat sampingan oligark dan sangat beragam tergantung zamannya, cara produksi, rezim harta, dan tingkat persaingan ekonomi. Dengan kata lain, motif penambahan kekayaan tidak mendefinisikan oligark tapi telah berperan penting di beberapa bentuk oligarki.

Oligarki tidak merujuk kepada sistem kekuasaan oleh set pelaku tertentu. Oligarki menjabarkan proses dan tatanan politik yang terkait sejumlah kecil individu kaya yang bukan hanya menjadi berkuasa karena

sumber daya material, melainkan juga terpisah karena berkonflik dengan bagian-bagian besar komunitas (termasuk dengan sesamanya). Oligarki berpusat pada tantangan politik pertahanan konsentrasi kekayaan. Oligarki-oligarki yang telah ada sejak fajar sejarah manusia yang menetap dan terus ada sampai sekarang berbeda-beda bentuknya, tergantung cara tantangan-tantangan politik itu dihadapi.

Empat bab berikut meneliti lebih rinci keempat tipe oligarki yang disajikan di tipologi Gambar 1.2—oligarki panglima, penguasa kolektif, sultanistik, dan sipil. Pembahasan dimulai dengan tinjauan singkat oligarki panglima, bentuk yang paling sederhana dan penuh kekerasan. Bab-bab yang menelusuri bentuk-bentuk oligarki penguasa kolektif, sultanistik, dan sipil menyajikan studi kasus yang jauh lebih rinci.

2

Oligarki Panglima

Dalam satu perdebatan baru-baru ini mengenai panglima (*warlords*), Jackson (2003) dan Marten (2007) menyatakan bahwa konsep itu akurat menjabarkan kasus-kasus yang mencapai jauh lebih ke belakang dalam sejarah daripada periode kasus-kasus Afrika kontemporer yang menjadi sumber pengembangan kepustakaan mengenai panglima (Reno 1998; 2002). Mereka mengusulkan bahwa istilah *warlord* berlaku juga untuk Cina awal abad keduapuluh dan para baron feodal Eropa zaman pertengahan, sebagaimana untuk tokoh-tokoh pelaku kekerasan di Somalia, Sierra Leone, dan Liberia pada 1980-an dan 1990-an. Upaya untuk membebaskan teori panglima dari batas-batas analisis akibat sistem negara modern itu berguna, tapi kurang berani. Menjangkau ke belakang sampai Eropa zaman pertengahan juga tidak mengatasi gagasan yang juga membatasi yaitu bahwa para panglima muncul sesudah runtuhnya suatu otoritas pusat.[1] Memandang jauh ke belakang melampaui zaman pertengahan akan menunjukkan peran penting para panglima dalam mendirikan masyarakat yang bertingkat-tingkat pada awalnya, terutama dalam upaya pertama untuk mengklaim harta pribadi dan menghimpun

---

[1] Jackson (2003, 131) berpendapat bahwa panglima "sewaktu-waktu muncul kapan saja kontrol politik-militer tersentralisasi buyar"; Marten (2007, 48) menyatakan bahwa panglima-isme (*warlordism*) hadir ketika "orang-orang bersenjata memanfaatkan keruntuhan otoritas pusat untuk merebut kendali." Johnson (1997) meneliti oligarki di Cina zaman pertengahan.

kekayaan individual—yakni menjadi oligark. Dan karena alasan itulah debat mengenai panglima menjadi pintu masuk yang berguna untuk mempelajari oligark panglima.

Catatan sejarah membenarkan bahwa panglima berkali-kali muncul dari puing-puing imperium yang hancur dan negara yang runtuh, kemudian terbenam lagi ketika terbentuk kerajaan baru dan rezim tersentralisasi. Masalahnya, fokus kepada keruntuhan itu mengabaikan periode panjang panglima-isme yang mendahului kemunculan kerajaan-kerajaan pertama. Puncak sejati panglima-isme dipandang bukan pada *intermezzo* kerajaan, melainkan pada berabad-abad oligarki panglima yang ada sebelum kemunculan imperium-imperium pertama. Petarung yang mengumpulkan harta bukan sekadar menangkap pecahan kekuasaan dari kerajaan atau negara yang retak. Mereka berperan penting mempersolid masyarakat taklukan yang menjadi dasar kerajaan dan negara. Para panglima merupakan pelopor dalam persimpangan sejarah penting antara kekerasan, harta, dan kekayaan di dalam silsilah oligarki dan imperium.

Pandangan yang menjangkau lebih jauh ini tidak menyangkal bahwa ada perbedaan besar antara panglima zaman sekarang dan zaman batu atau zaman pertengahan. Para panglima prasejarah beroperasi dalam lingkungan sosial tanpa lembaga atau ideologi ekonomi dan politik. Justru merekalah yang membantu menempa atribut-atribut peradaban itu. Baik beroperasi pada skala besar maupun kecil, panglima-panglima awal jarang berada dalam sistem politik dan ekonomi lebih besar yang bisa melibatkan mereka. Namun, perbedaan terbesar antara zaman dulu dan sekarang terletak pada lembaga sosial dan teknologi kekerasan serta peperangan yang bisa digunakan panglima. Kemampuan individu untuk menghancurkan dan memaksa telah meningkat pesat, membuat panglima zaman sekarang dapat mengendalikan wilayah dan populasi lebih besar. Selain itu, walau panglima modern mewakili penyangkalan atas negara terlembaga, kekuasaan mereka cenderung meniru sejumlah bentuk negara modern.[2]

---

[2] Salah satu alasan negara dan bahkan sistem internasional sangat menonjol di dalam kepustakaan

Yang jauh lebih mencolok daripada perbedaan-perbedaan itu adalah kemiripan antarpanglima. Walau kiranya berlebihan jika menafsirkan para panglima zaman dulu sebagai oligark, yang paling berhasil di antara mereka memang berkembang dari kepala suku menjadi oligark panglima. Ciri khas para pelaku tersebut adalah mengendalikan atau memiliki sendiri kekayaan besar, mengendalikan alat kekerasan, terlibat hubungan langsung dan pribadi mendominasi kelas petarung, dan memerintah langsung masyarakat yang mereka pimpin. Di antara para panglima zaman purba, hubungan antara pemaksaan, harta, dan kekayaan sering tak jelas—walau untuk menjadi panglima yang benar-benar berkuasa, diperlukan keberhasilan ekonomi yang akhirnya mengangkat nilai sumber daya material dan mobilisasi dibanding sekadar alat pemaksaan. Dalam segala contoh, para panglima—yang kadang menjadi oligark panglima—bersaing dan bentrok dalam konteks yang berciri perpecahan terus-menerus dan kedaulatan pribadi yang kecil-kecil.

Materi kasus yang disajikan di bab ini berawal pada era prasejarah, kemudian ke Eropa zaman pertengahan, dan berakhir dengan keluarga-keluarga yang berseteru di Pegunungan Appalachia, Amerika pada abad kesembilanbelas. Berdampingannya contoh-contoh oligarki panglima yang jauh berbeda itu disengaja. Kasus-kasus ini menunjukkan bahwa ada ciri-ciri dasar yang khas oligarki tipe panglima, yang ada tanpa terbatas zaman. Oligarki panglima muncul dari kombinasi tertentu pemaksaan oleh oligark dan perpecahan antar-oligark selagi mereka langsung melakukan upaya pertahanan kekayaan. Meski konteksnya sangat beragam, kondisi tersebut sudah ada lima ribu tahun lalu dan terus ada sampai abad keduapuluh satu. Artinya, oligarki panglima tidak dibikin ketinggalan zaman oleh solusi oligarki lain terhadap tantangan pertahanan kekayaan. Di dalam teori oligarki, sejarah perkembangan negara dan kekuasaan hukum tak terpisahkan dari tuntutan oligarkis untuk mengamankan harta dari ancaman. Ketika negara dan rezim hukum runtuh—dan ka-

---

mengenai panglima di Afrika adalah karena keterlibatan luas para panglima dengan lembaga tingkat nasional dan internasional.

dang itu terjadi karena perilaku oligarkis—bentuk oligarki panglima akan selalu menjadi salah satu alternatif pertahanan kekayaan. Bab ini melacak bagaimana para oligark panglima pertama kali muncul, dan menelaah kemunculan bentuk-bentuk lain oligarki panglima ketika hadir kembali setelah tiada.

Kepala Suku, Panglima, dan Oligark Panglima

Agar mengerti hubungan turun-temurun antara para panglima pertama dan oligark panglima pertama, perlu ditelusuri bagaimana para kepala suku (*chiefs*) jadi berkuasa. Suku (*chiefdom*) muncul sebagai teknologi sosial canggih untuk pertahanan harta bersama, tapi kemudian menjadi alat konsentrasi kekayaan individu. Pada titik penting inilah para panglima-kepala suku, yang utamanya didefinisikan berdasarkan sumber daya pemaksaan, berubah menjadi oligark panglima yang makin didefinisikan berdasarkan sumber daya material. Seluruh sejarah manusia sesudah titik itu sampai akhir zaman pertengahan, ketika oligarki sipil pertama kali muncul, ditandai jatuh bangunnya oligarki panglima, penguasa kolektif, dan sultanistik. Ketika ada imperium atau negara kuat, bentuknya berupa oligark penguasa kolektif atau sultanistik, kadang bolak-balik antara kedua bentuk itu. Ketika otoritas pusat atau bersama runtuh, oligark panglima muncul kembali di tengah-tengah reruntuhan imperium. Catatan sejarah tak menunjukkan kemajuan sederhana di mana, misalnya, oligark panglima digantikan penguasa pribadi, yang kemudian digantikan bentuk kekuasaan oligarki yang lebih kolektif. Andai ada pola konsistennya, maka itu adalah bahwa penentu utama perubahan dalam sejarah panjang perubahan oligarki berupa perubahan ancaman terhadap kekayaan dan harta, dan perubahan bentuk serta lokasi pemaksaan untuk pertahanan kekayaan dan harta.

Kekuasaan individu yang didasarkan kepada kekayaan yang sangat terkonsentrasi, yang membedakan oligark dan elite, memerlukan adanya masyarakat rumit dan stratifikasi material di dalam masyarakat tersebut. Suku-suku prasejarah adalah bentuk sosial pertama yang menunjukkan

ciri-ciri itu, sehingga menjadi inkubator para oligark pertama. Dibandingkan kerajaan, imperium, dan negara, komunitas suku tak pernah mencakup wilayah yang luas atau populasi yang besar. Banyak yang tak pernah berkembang melampaui apa yang Earle (1997, 105) jabarkan sebagai "penggunaan strategis kekuatan belaka."[3] Namun, beberapa suku berhasil menjadi entitas rumit dan kuat yang mampu menaklukkan suku tetangga. Kuncinya adalah apabila kekuasaan pemaksaan kepala suku, yang awalnya digunakan untuk mempertahankan klaim tanah atau sumber daya lain milik bersama, dapat digunakan untuk menimbun kekayaan sehingga memperkaya dan memperkuat para pemimpin, yang mempertahankan dan mengendalikan kelompoknya sendiri dulu dan akhirnya orang lain di sekitar yang berhasil mereka kuasai.

Perlu diperhatikan bahwa tidak ada satu pun lokasi geografis di dunia maupun periode tertentu dalam sejarah di mana para kepala suku dan panglima membangun masyarakat terstratifikasi dan mengubah diri mereka menjadi oligark panglima untuk seterusnya. Sampai baru-baru ini, dunia berisi banyak populasi yang terpisah dengan berbagai tingkat perkembangan sosial. Perjuangan untuk membangun masyarakat yang rumit berulang berkali-kali di banyak tempat selama ribuan tahun, dan sering kali nyaris tanpa intervensi komunitas atau peradaban lain (Diamond 1999). Oleh karena itu, kita tak bisa mempelajari kasus-kasus "asli" atau "definitif" yang menjadi model untuk ditiru pihak lain atau menyediakan jalan untuk ditelusuri semua masyarakat sesudahnya. Sebaliknya, yang ada adalah pola-pola dominan transformasi sosial yang diulang berkali-kali sepanjang sejarah, dan sumber variasi terbesarnya terkait ekologi dan geografi.

---

[3] Bagian mengenai bukti tertua stratifikasi material ini banyak mengambil sumber dari karya Earle tentang kebangkitan tiga suku dalam empat ribu tahun masa sejarah. Dia meneliti kawasan Thy di Denmark antara 2300 dan 1300 SM, dataran tinggi Andes di Peru antara 500 dan 1534 M, serta Hawaii antara 800 dan 1824 M. "Ketiga masyarakat tersebut berbentuk kesukuan, bentuk pemerintahan yang mencakup ribuan orang atau paling banyak puluhan ribu, dengan kemunculan pemimpin-pemimpin politik dan stratifikasi" (Earle, 1997,15). Walau istilah panglima-kepala suku (*warlord-chief*) dan oligark panglima itu dari saya, keduanya konsisten dengan perlakuan Earle terhadap suku yang lebih rumit, terutama para "kepala suku tinggi" (*paramount chiefs*) yang muncul di Hawaii.

Sumber daya material dan ekonomi berperan penting pada kemunculan stratifikasi sosial pertama. Ketika meneliti kemunculan para kepala suku pada masa prasejarah, Earle (1997, 75) menulis bahwa "dalam semua kasus, kekuatan ekonomi boleh dikata menjadi dasar strategi politik untuk menghimpun kekuasaan." Mann (1986, 83) memusatkan perhatian pada irigasi dan klaim tetap atas tanah ketika melacak kemunculan lapisan ekonomi kuat di Mesopotamia sekitar 3100 SM. Walau akhirnya bakal terkonsentrasi di tangan individu, kekuasaan material awalnya terorganisasi menjadi "kekuasaan sosial kolektif" karena didasarkan kepada harta desa, klan kecil, dan keluarga, yang dipersiapkan dan dipertahankan "secara bersama-sama."[4]

Sifat harta yang awalnya kolektif masih tampak bayang-bayangnya pada zaman modern selagi harta keluarga dan klan pelan-pelan menjadi makin terpecah menjadi individu dan keluarga hartawan yang membentuk kaum ningrat kaya. Seiring waktu, sumber daya material terkonsentrasi jadi makin banyak dimiliki secara pribadi daripada secara kolektif. Walau sepanjang sejarah banyak terjadi konflik antar-oligark panglima, pada awal zaman modern muncullah kohesi oligarkis dasar antara mereka yang mengklaim harta pribadi berjumlah besar di dalam sistem yang makin terlembaga. Pola itu menjadi bercokol sangat kuat sehingga selama berabad-abad oligarki (dan sepupunya yang lebih lunak, aristokrasi) didefinisikan sebagai kekuasaan langsung sekelompok keluarga ningrat kaya yang eksklusif dan kohesif. Kemunculan keluarga, klan, dan kaum ningrat yang berkuasa itu bentuk kekuasaan dan pengaruh oligarki yang penting dalam sejarah namun tak wajib ada, Dengan kata lain, jejaring dan kohesi telah menjadi aspek penting oligarki selama berabad-abad, tapi oligarki tidak didefinisikan oleh kohesi dan tidak memerlukan kohesi.

Teori "kehati-hatian lingkungan" (*environmental circumspection*) menawarkan penjelasan terbaik untuk pola-pola dominan transformasi sosial

---

[4] Mann (1986, 83) menambahkan bahwa peran penting harta kolektif dalam masa pembentukan hierarki permanen membuat "absurd" teori stratifikasi liberal yang mencoba "meletakkan pemicunya pada perbedaan antarpribadi dalam kemampuan, kerja keras, dan nasib."

pada awal sejarah manusia—terutama mengenai bagaimana kepala suku dan panglima menjadi oligark panglima ketika mereka berhasil mengonsentrasikan kekayaan dan membuat masyarakat jadi bertingkat-tingkat. Teori tersebut menyatakan bahwa selagi tekanan populasi meningkat, komunitas mulai menutup daerah yang mengandung sumber pendapatan berharga—dan beberapa daerah lebih berharga daripada yang lain. Klaim harta pertama itu dilakukan oleh kelompok, bukan perseorangan. Artinya, klaim itu awalnya "milik kami", bukan "milikku". Klaim cenderung terjadi atas tanah, walau kadang harta berharganya adalah ternak, seperti di daerah Thy pada Zaman Perunggu Awal di bagian Utara Denmark zaman sekarang, atau di antara orang-orang Kelt Irlandia zaman dulu.

Klaim tandingan agresif atas sumber daya berharga yang sama oleh orang luar memancing tanggapan pertahanan.[5] Dalam masyarakat primitif, ada dua pola umum pertahanan. Yang pertama tanpa spesialisasi. Clastres (1999) merujuk kepada pola pertahanan tanpa spesialisasi itu sebagai masyarakat "dengan petarung", di mana semua laki-laki ikut bertarung kalau masyarakat terancam. Penelitian Sastre (2008) atas kebudayaan Castro di Semenanjung Iberia pada Zaman Perunggu Akhir dan Zaman Besi Awal memberi kesan bahwa bentuk pertahanan tanpa tingkat ini bisa bertahan sangat lama. Pola kedua adalah "masyarakat petarung" yang punya sekelompok laki-laki dengan sumber daya kekuasaan pemaksaan unggul sehingga menjadi spesialis petarung yang menjaga gengsi dengan terus-menerus mencari pertempuran. Komunitas segera mendapati bahwa pertahanan klaim harta jadi lebih ampuh ketika dilakukan petarung ahli. Kelebihan defensif dalam perang berdampak meningkatkan kemampuan menyerang juga. Perang antarkelompok menuntut "pemimpin kuat untuk mempertahankan sumber daya kelompok terhadap tetangga yang memusuhi, dan masyarakat dengan pemimpin militer kuat bisa meluas ke samping untuk menguasai tanah baru dan penduduknya. Dengan demikian, perang menghasilkan kebangkitan tatanan negara,

---

[5] Peperangan "tak pernah berdiri sendiri dan mengatur diri sendiri," tulis Otto, Thrane & Vandkilde (2006, 9). "Perang selalu menjadi bagian sesuatu yang lain." Mengenai kekerasan dan perang pada masa prasejarah, lihat Clastres (1999), Guilaine & Zammit (2001), Otto, Thrane & Vandkilde (2006), Sarauw (2007), dan Sastre (2008).

sementara kehati-hatian telah menentukan sumber daya terbatas yang diperlukan untuk hidup dan dikendalikan oleh keahlian bertarung" (Earle 1997, 108).

Pertahanan harta yang berhasil di rumah sendiri, ditambah penaklukan tetangga dan penguasaan atas benda-benda berharga, punya dua efek penting. Pertama, komunitas yang dipimpin petarung berpotensi menjadi jauh lebih kaya. Kedua, masyarakat yang dipertahankan petarung segera menjadi masyarakat yang didominasi panglima ketika para kepala suku menemukan bahwa kapasitas pemaksaan yang awalnya digunakan melawan ancaman dan sasaran di luar juga bisa digunakan ke dalam, membuat mereka bisa mengklaim bagian lebih besar atas kekayaan dan kekuasaan kelompok. Dengan kata lain, yang dimulai sebagai klaim "milik kami" berubah menjadi klaim "milikku". Para petarung-kepala suku menjadi kaya secara pribadi, sehingga mereka bisa merekrut makin banyak petarung—walau untuk mempertahankan harta pribadi, bukan hanya harta bersama. "Selagi masyarakat rumit bangkit," Earle (1997, 108) menunjukkan, para panglima-kepala suku "menggunakan perang untuk merebut dan mempertahankan tanah dan sarana pertanian paling produktif. Para pemimpin kemudian mengendalikan tanah paling produktif itu sebagai dasar kekuasaan politik."

Negara purba muncul bersamaan dengan keluarga-keluarga kuat yang menguasai tanah, diikuti kemunculan rezim imperial yang biasanya dipimpin oligark terkemuka sebagai raja. Selama ribuan tahun di Sumeria, kuil menjadi pusat negara pertama sementara para pendeta berperan sebagai pengelola tanah dan irigasi sekuler. "Akses atas tanah jadi dimonopoli elite yang bersatu tapi masih menjadi perwakilan," tulis Mann (1986, 86—7), "yang mengendalikan kuil, tanah luas, serta memegang jabatan pendeta, sipil, juga militer." Badan politik permanen pertama mungkin separuh demokrasi dan separuh "oligarki longgar dan besar yang terdiri atas kepala-kepala keluarga terkemuka dan mungkin juga para pengawas wilayah kota."[6]

---

[6] Mann (1986, 98) menambahkan: "Bersama negara, tumbuh lapisan keluarga terkemuka yang memiliki tanah pribadi: Bersama monarki dan despotisme tumbuh kaum bangsawan."

Kerumitan sosial yang berkembang itu ditandai peningkatan stratifikasi kekayaan dan pemaksaan yang dibutuhkan untuk menghadapi ancaman dari dalam dan luar, menghasilkan para oligark panglima pertama. Sistem penuh kekerasan yang dihasilkan tidaklah stabil, dan kehidupan para pelopor oligark panglima biasanya singkat dan penuh bahaya dari panglima lain maupun bawahan ambisius. "Sang petarung terus-menerus bersaing dengan dirinya sendiri dan orang lain, sampai mati," tulis Sastre (2008, 1025). "Bahkan, di banyak kasus, mentalitas petarung malah bisa menghancurkan kesatuan masyarakat." Satu ciri suku adalah "perang terus-menerus, dan kenaikan seseorang ke tampuk kekuasaan selalu berdasar militer," kata Earle (1997, 8). "Para kepala suku tinggi di Hawaii jarang mati di tempat tidur; mereka terbunuh dalam pertempuran pemberontakan dan penaklukan atau dibunuh sekutunya."[7]

Tak semua kepala suku mampu membangun sistem rumit yang dapat mereka kuasai selaku oligark panglima. Kemampuan bertarung yang efektif hanyalah syarat minimal (Sastre 2008). Untuk menjadi oligark, diperlukan surplus kekayaan cukup banyak dalam masyarakat agar bisa terjadi peningkatan cukup besar dalam stratifikasi material. Dalam kasus-kasus yang Earle pelajari, para panglima-kepala suku di kawasan Thy, Denmark, dan dataran tinggi Andes Peru tak pernah mengumpulkan cukup banyak kekayaan pribadi untuk dapat menjadi oligark panglima, sementara yang di Kepulauan Hawaii berhasil melakukannya. Tantangan bagi panglima-kepala suku yang berambisi menjadi oligark adalah mengubah kemampuan melakukan kekerasan menjadi alat mengendalikan

---

[7] "Kepala suku petarung yang bisa mencapai usia tua itu tidak lazim," Earle (1997, 140) memperhatikan. "Hanya yang kuat yang bertahan, tapi sering kali dalam keadaan mengenaskan." Kekayaan dan kemampuan pemaksaan adalah paduan yang berbahaya. "Kekuatan militer sebenarnya sumber kekuasaan sosial yang sangat bermasalah. Petarung adalah sarana menghasilkan ketakutan yang digunakan seorang kepala suku untuk menyatakan dominasi politik atas suatu daerah. Tapi pada saat yang sama sang kepala suku harus takut juga kepada para petarung itu, yang bisa mengarahkan kekuatan dan kemarahan terhadap dirinya. Pemberontakan, pengkhianatan, dan intrik memenuhi saga Eslandia, kisah riwayat penguasa Hawaii, dan hikayat para bangsawan Andes. Sementara pemimpin bergantung kepada para petarungnya untuk memperluas kekuasaan politik, dia harus selalu waspada akan pengkhianatan. Pada akhirnya, kekuatan petarung adalah kekuasaan yang membuat tak stabil dan memecah-belah dalam lembaga kepemimpinan; petarung hanya efektif jika bisa dikendalikan dan diarahkan secara strategis." (Earle, 1997, 6).

faktor-faktor ekonomi dasar yang menghidupi komunitas, supaya semua akses atas kekayaan yang sudah ada maupun yang baru dapat didominasi oleh sang panglima yang memperkaya diri. "Kekuasaan ekonomi didasarkan kepada kemampuan membatasi akses atas sumber daya produktif penting atau barang konsumsi," kata Earle (1997, 7). Kendali atas produksi dan distribusi adalah kunci meraih kekuasaan melampaui batas-batas kekuatan dan pemaksaan.[8]

Beberapa pelaku dominan adalah ahli menggunakan kekuatan namun gagal mengarahkan sumber daya kekuasaan pemaksaan mereka untuk menghimpun kekuasaan material. Berawal pada 2300 SM dan berlanjut sampai seribu tahun, suku-suku Zaman Batu Muda dan Zaman Perunggu Awal di kawasan Thy, Denmark, menghargai penggembalaan dan ternak, "suatu sumber kekayaan bergerak di dalam sistem pertukaran barang prestise" (Earle 1997, 103). Pertumbuhan populasinya pesat selama berabad-abad, tapi kemudian mandek ketika panglima-panglima muncul dan mengutamakan penggembalaan ternak untuk kepentingan sendiri daripada mengintensifkan pertanian untuk makanan. Pergeseran ke penggembalaan "ujung-ujungnya membuat tak stabil produksi makanan pokok jangka panjang, tapi meningkatkan kendali elite atas pertukaran jarak jauh." Terjadi peperangan terus-menerus antarkepala suku memperebutkan padang penggembalaan dan jalur perdagangan, tapi hanya sedikit investasi pada aset tetap seperti irigasi dan lahan yang bisa dibatasi aksesnya oleh kepala-kepala suku yang bersepakat (Kristiansen 1999).

---

[8] Analisis yang memusatkan perhatian kepada kekuasaan, pemaksaan, dan perang—dan cara ketiganya saling-silang dengan harta, kekayaan, dan kemunculan masyarakat rumit dan oligark yang mendominasinya—sangat kontras dengan sudut pandang seperti Ekonomi Kelembagaan Baru (*New Institutional Economics*) yang dibahas di Bab 6, yang mengutamakan kerja sama dan keseimbangan sukarela. Earle (1997, 68) menyatakannya dengan bagus: "Teori voluntaris, adaptasionis mengikuti tradisi rasionalis lama dalam pemikiran Barat. Sistem sosial dipandang berevolusi melalui proses perbaikan, perkembangan berangsur-angsur menuju solusi yang makin baik atas problema eksistensi dan ekselensi. Menurut teori-teori itu, kepemimpinan dalam masyarakat manusia berkembang untuk menciptakan solusi efektif bagi masalah kelestarian individu dan kelompok." Bukti menunjukkan bahwa kekerasan dan pemaksaan berperan penting, termasuk dalam memunculkan kerja sama. "Visi atas suku yang bersifat pemaksa dan suka berperang," Earle (1997, 109) melanjutkan, "bertentangan dengan model-model lebih awal, yang diterima secara luas oleh satu generasi peneliti, mengenai suku sebagai masyarakat berdasar kekerabatan, bersifat tolong-menolong, damai, dan religius."

Berdasarkan bukti adanya praktik magang pada pembuatan pisau batu api, Apel (2001) menemukan petunjuk pelembagaan dalam keluarga dan klan. Namun pelembagaan itu terbatas, dan seorang panglima Thy biasanya lebih ahli merampas atau mengambil daripada membuat parit atau bangunan. "Keahlian militernya membantu merampas sapi dan mengendalikan kekayaan yang didapat melalui pertukaran jarak jauh" (Earle 1997, 141). Namun, sapi yang berkeliaran di padang tak berpagar hanya memberi sedikit kesempatan untuk mendirikan kerajaan. Para kepala suku-petarung Thy "tak mengandalkan benteng; mereka pastilah menghadapi pasukan musuh di lapangan terbuka, di mana yang memberikan kemenangan adalah keahlian perseorangan dan senjata milik pribadi." Sarauw (2007, 78) mencatat bahwa "tidak ada kuburan sangat mewah yang menandakan konsentrasi kekayaan dan kekuasaan, sehingga tidak ditemukan kesenjangan sosial di Denmark." Dengan keistimewaan penguburan berupa hanya pedang perunggu yang dibawa ke liang lahat, para panglima Thy menikmati status lebih tinggi tapi tak pernah menjadi jauh lebih kaya dibanding anggota komunitas lainnya, sehingga tak pernah menjadi oligark panglima.

Oligark panglima juga gagal muncul di dataran tinggi Andes di Peru. Sejak 500 M dan selama seribu tahun sesudahnya, para panglima suku Wanka di Lembah Mantaro menyempurnakan suatu sistem redistribusi yang tertanam secara agresif di antara mereka (D'Altroy & Hastorf 2001). Perang terus-menerus baru berhenti dengan bangkitnya negeri Inka dan penaklukan oleh Spanyol. Earle berpendapat bahwa tujuan perang adalah ekonomi—"merebut tanah, hewan ternak, dan perempuan. Para pemimpin adalah petarung, dan wewenang mereka dilegitimasi oleh keberhasilan dalam pertempuran. Wilayah suku biasanya cukup sempit, biasanya berpusat di satu permukiman dominan." Para pemimpin Wanka hanya berinvestasi sedikit pada sistem irigasi, dibandingkan dengan di daerah pantai Peru. Posisi geografis mereka lebih tak berubah daripada para panglima Denmark yang banyak bergerak, tapi para panglima Wanka juga gagal mengendalikan faktor-faktor ekonomi sehingga mengonsentrasikan kekayaan di tangan kelompok atau individu. Hasilnya adalah

berabad-abad keadaan sama kuat dan stagnasi. "Politik terpecah-pecah di suku-suku benteng bukit kecil, dan peperangan menjadi pertahanan tempat yang tidak bisa dibongkar oleh teknologi militer yang tersedia" (Earle 1997, 116, 141). Walau jauh lebih hierarkis daripada peperangan Castro Iberia (Sastre 2008), para panglima Wanka tak mampu mengubah kekuasaan pemaksa menjadi kendali ekonomi dan konsentrasi kekayaan. Jadi, para panglima dataran tinggi Andes, sebagaimana sesamanya di Denmark, juga gagal menjadi oligark perang.

Panglima-isme juga marak di antara kepala-kepala suku Hawaii, sebagaimana di antara kepala-kepala suku Denmark dan Peru sebelum masa kolonial. Namun di ketiga kasus itu, hanya para kepala suku Hawaii yang berhasil menggunakan kekuatan militer untuk menciptakan suku yang menghasilkan konsentrasi kekayaan cukup besar sehingga menghasilkan oligark panglima. Peperangan di Hawaii zaman dulu adalah "alat utama sentralisasi politik, kata Kolb & Dixon (2002, 515). "Para kepala suku berusaha memperluas kendali daerah kekuasaan, menyingkirkan pesaing, dan mengintegrasikan harta milik mereka kapan saja bisa," tulis Kolb & Dixon. "Keinginan mereka adalah memperbanyak sumber daya produktif dengan merebut lahan pertanian serta rakyat jelata pekerja milik saingannya, sehingga memperkuat dasar keuangan daerah kekuasaan mereka."[9]

Perbedaan penting antara Hawaii dengan Denmark dan Peru adalah bahwa ekologi lahan Hawaii menawarkan lebih banyak kesempatan bagi para kepala suku yang saling berperang untuk menata kembali campuran sumber daya kekuasaan pemaksa dan material supaya kekayaan dapat terkonsentrasi di atas, mengubah panglima-kepala suku biasa menjadi "kepala suku tertinggi"—oligark panglima. Mereka bisa membangun lalu mengendalikan sistem irigasi pertanian. Para pengikut oligark panglima

[9] Hommon (1995, 14) berpendapat bahwa peperangan penaklukan telah menjadi "teknik politik standar untuk meningkatkan kemakmuran para kepala suku yang berkuasa." Yang terjadi sesudah perang adalah "direbutnya satuan produktif secara utuh (sering kali satu distrik atau pulau), lengkap dengan rakyatnya, dan disingkirkannya kepala suku pesaing (sering kali dengan pengorbanan manusia)."

Hawaii yang diperbolehkan memakai aliran air irigasi menikmati panen besar. Para kepala suku tertinggi menggunakan kekuasaan pemaksa bukan hanya untuk melawan kepala suku lain, melainkan juga menegaskan kendali mereka atas kapan air irigasi dialirkan atau tidak. "Di Hawaii, para pemimpin masyarakat memberikan petak lahan kecil kepada rakyat jelata di lahan teririgasi milik kepala suku, dengan syarat rakyat harus bekerja tanpa bayaran di lahan dan proyek kepala suku," tulis Earle (1997, 7). "Dengan menguasai sistem irigasi, sehingga mengendalikan akses terhadap cara menghidupi diri, para kepala suku mengendalikan pekerjaan rakyat."

Logika di balik tatanan tersebut adalah mendukung kepentingan para oligark untuk menaikkan status. Namun, manfaatnya bagi komunitas yang didominasi tak seberapa besar. Menginjak tahun 1400, ketika sistem irigasi besar telah dibangun dan para kepala suku menguasai semua bawahan di pulau-pulau Hawaii, Maui, Oahu, dan Kauai, pertumbuhan populasi berhenti biarpun kekuasaan dan kekayaan para oligark terus meningkat. "Sistem irigasi diciptakan bukan untuk memberi makan lebih banyak orang," Earle (1997, 66) menunjukkan, "tapi untuk menggerakkan surplus bahan pokok yang digunakan membiayai ekspansi suku." Para oligark panglima yang dihasilkan masyarakat bertingkat-tingkat itu merupakan pelaku yang lebih kuat dibanding para pemimpin di Denmark Utara dan dataran tinggi Andes, tapi mereka terbukti hanya cukup kuat untuk menguasai pulaunya sendiri. Sesudah diperkenalkannya senjata-senjata baru dari Barat, barulah perpecahan yang khas oligarki panglima itu diatasi dan seorang raja mampu mendirikan oligarki yang lebih bersifat sultanistik di seluruh pulau.

Bagian mengenai kepala suku dan panglima ini diakhiri dengan contoh berhasil bangkitnya oligark panglima di antara orang-orang Kelt Irlandia kuno. Kasus ini penting karena dua alasan. Pertama, kasus ini menunjukkan bahwa harta berharga dalam bentuk ternak bisa membentuk dasar tingkat-tingkat kekayaan dan membangun masyarakat yang lebih rumit, sepanjang hewan-hewannya terkait erat dengan tanah dan tempat (faktor yang tak ada di Denmark). Kedua, pemberian sapi oleh

kepala suku sebagai imbalan jasa kepada bawahan mungkin bentuk pertama sistem vassal (*vassalage*), mendahului bangkitnya feodalisme zaman pertengahan berabad-abad kemudian. Sebelum meneliti bagaimana ternak dapat juga membentuk dasar kekayaan bagi oligark panglima, kiranya kita perlu membahas istilah.

Beberapa kosa kata hukum dan ekonomi modern yang paling dasar bisa dilacak asal-usulnya kepada sapi dan hewan ternak lain. Kata "kapital" dan "*chattel*" berasal dari *capitāle*, yang merujuk kepada kepala (*caput*) sapi.[10] Dari *pecus*, yang merujuk kepada sapi dan domba, muncul kata-kata *peculium* (milik pribadi) dan *pecunia* (uang dan kekayaan). Earle (1997, 100) mencatat bahwa: "Kata bahasa Norse Lama untuk kekayaan (*fé*) berarti sapi." Selain itu, de Laveleye (1878) menunjukkan bahwa kata bahasa Inggris "fee", yang berarti imbalan dan honor, "sama dengan kata bahasa Belanda *vee* dan kata bahasa Jerman *vieh*, menunjukkan sapi." Dia menambahkan bahwa kata-kata yang sama berarti bayaran sekaligus sapi karena di antara orang Kelt kuno, "sapi diberikan sebagai upah."[11] Kata *od* berarti tanah. Jadi, istilah "fe-odal" berasal dari transisi oligark yang tadinya memberi sapi menjadi memberi tanah.

Dalam Hukum Brehon Irlandia kuno, ada banyak rujukan kepada para kepala suku yang—berdasarkan kendali mereka atas sapi, padang penggembalaan, dan lahan pertanian yang dibajak sapi—menggunakan konsentrasi sumber daya material dan pemaksaan untuk menjadi oligark panglima, lengkap dengan jejaring vassal pengikut. De Laveleye (1878, bab 17) menulis bahwa "sang kepala klan, selain memiliki harta pribadi, juga menikmati berbagai kelebihan dari jabatannya, juga hak tertentu atas tanah komune yang tak ditempati. Oleh karena itu, dia bisa memberi makan lebih banyak sapi daripada orang lain." De Laveleye melanjutkan:

---

[10] Bagian ini bersumber dari de Laveleye (1878), terutama bab 17, "The Origin of Inequality in Landed Property."

[11] "Di antara orang-orang Kelt Irlandia, sebagaimana orang Jerman, upeti, denda, dan ganti rugi atas kejahatan aslinya dibayar dalam bentuk sapi" (de Laveleye 1878, bab 17).

> Dalam kapasitas sebagai pemimpin militer, dia mendapat bagian harta rampasan perang yang lebih besar, utamanya berupa kawanan ternak, satu-satunya kapital yang dapat mereka ambil dari lawan yang ditaklukkan. Jadi, kepala suku sering kali punya lebih banyak sapi daripada yang dia perlukan, sementara yang lain kekurangan; dan untuk mempererat hubungan bawahan dengan dirinya sang kepala suku memberi bawahannya ternak dengan syarat tertentu. Dengan cara demikian, orang merdeka menjadi *ceile* atau *kyle* bawahan kepala suku; si bawahan menghormati, bekerja untuk, dan memberi upeti kepada kepala suku.

Sapi yang diberikan berstatus pinjaman, dan makin banyak hewan yang diterima seorang "penyewa ternak", makin besar kewajibannya dan makin rendah statusnya. Oligarki panglima yang muncul di antara orang Kelt adalah sistem bertingkat-tingkat yang dibangun di atas konsentrasi kekayaan dalam bentuk ternak dan tanah, dipadukan dengan makin besarnya kapasitas pemaksaan (dengan adanya bantuan bawahan yang bertugas militer) untuk merebut makin banyaknya ternak dan daerah.

Kasus-kasus awal oligarki panglima itu, yang sebagiannya terjadi pada masa prasejarah, menunjukkan pentingnya pertahanan kekayaan dalam dinamika politik dan ekonomi yang terjadi. Para kepala suku dan panglima bisa muncul sebagai petarung ahli dengan sumber daya kekuasaan yang sangat terkonsentrasi. Namun pertanyaannya adalah bisakah mereka arahkan kapasitas tersebut untuk mendapat kendali atas sumber daya ekonomi penting komunitas, lalu mengubah kendali itu menjadi kekayaan pribadi yang sangat terkonsentrasi? Langkah terakhir inilah—penegasan aktif atas stratifikasi material—yang mengubah panglima-kepala suku menjadi oligark panglima.

Dalam kasus-kasus yang dijelaskan di sini, kapasitas pribadi untuk melakukan kekerasan berperan penting dalam penciptaan dan pemeliharaan stratifikasi. Para oligark panglima merupakan pelaku pribadi bersenjata yang, jika berhasil, menggunakan kekayaan dan kendali mereka atas sumber daya ekonomi untuk merekrut tambahan pasukan petarung. Seorang oligark panglima yang mendapat kekayaan baru namun

gagal menginvestasikan sebagian tambahan kekayaan dalam kapasitas pertahanan yang lebih kuat bisa menjadi sasaran penaklukan. Selain itu, oligark yang gagal sebagai petarung bukan hanya bakal kehilangan kekayaan dan hartanya karena direbut bawahan atau oligark pesaing; nyawanya juga bisa melayang. Terakhir, oligarki panglima selalu diwarnai ketiadaan kohesi dan kerja sama di antara para oligark yang bersaing. Mereka adalah pelaku bersenjata yang memerintah langsung komunitasnya dan menghadapi tantangan pertahanan kekayaan secara langsung dalam konteks perpecahan dan seringnya terjadi tindak kekerasan.

Sekarang kita beralih meneliti bukti oligarki panglima Eropa zaman pertengahan, dengan fokus pada bagaimana kekayaan dan harta yang diklaim oleh oligark menjadi terlalu besar untuk dipertahankan secara efektif. Tanggapan mereka adalah membagi tugas pertahanan kekayaan dan harta kepada oligark tingkat lebih rendah, sehingga meningkatkan perpecahan dan kekerasan lateral dalam struktur oligarki. Sumbangan baru teori oligarki untuk zaman pertengahan terletak pada pusat perhatian pada masalah pertahanan kekayaan.

Perang antar-Oligarki di Eropa Zaman Pertengahan

Dalam kurun waktu sekitar sepuluh abad dari runtuhnya Kekaisaran Romawi di Barat sampai kebangkitan raja-raja absolutis pada akhir Zaman Pertengahan, terjadilah perubahan besar-besaran pada sifat oligarki. Para oligark panglima mendominasi keadaan sampai setidaknya abad kesebelas. Kemudian, dalam empat ratus tahun sesudahnya yang penuh konflik dan persaingan, raja-raja "absolutis" yang sedang bangkut mengadakan perubahan, oligarki panglima menjadi oligarki sultanistik yang berkuasa dan bahkan dibatasi. Perubahan yang dihadirkan proses sentralistik itu pada tatanan oligarki dibahas di Bab 3. Sekarang yang diperhatikan adalah oligarki panglima pada Zaman Pertengahan, beserta suasana perpecahan di mana para pelaku bersenjata memegang kekuasaan secara pribadi dan langsung terlibat dalam upaya menegaskan klaim kekayaan yang terkonsentrasi.

Ketika Kekaisaran Romawi runtuh, dunia sudah pernah menyaksikan timbul tenggelamnya banyak kerajaan dan imperium. Para panglima perang di Thy, yang baru mulai bangkit pada akhir Zaman Batu Muda, tidak tahu bahwa kota-kota pertama di dunia sudah dibangun dua belas abad sebelumnya di Mesopotamia Selatan sekitar tahun 3500 SM. Mereka pun tak dapat membayangkan negeri milik raja-diraja pertama di dunia, Sargon, Raja Akkadia, sang penguasa Sumeria (2310–2273 SM), pemilik tentara mahabesar yang tak kalah dengan pasukan beranggotakan 20.000 orang yang dibentuk berabad-abad kemudian oleh para firaun Kerajaan Baru Mesir, ataupun 100.000 prajurit tentara Assyria pada milenium pertama sebelum Masehi (Ferguson & Mansbach 1996, 80).

Tak seperti para panglima-kepala suku di Denmark Utara atau dataran tinggi Andes Amerika Selatan, para panglima perang Zaman Pertengahan bukanlah perintis sosial yang terisolasi secara geografis dan berjuang memadukan kekerasan dan harta untuk memperkuat posisi dominan pada tingkat lokal. Mereka merupakan oligark utuh yang saling berperang, berakar pada sistem stratifikasi material yang matang, peninggalan Romawi. Tujuan politik mereka adalah bertahan dan tetap berada di formasi-formasi sosial rumit dan penuh kekerasan yang berciri kesenjangan kekayaan dan cara-cara baru untuk memaksa. Imperium dan negara menyediakan wewenang yang andal dan meliputi segalanya, berikut alat pemaksa untuk membela klaim oligarkis atas properti dan kekayaan. Alat pertahanan harta itulah yang lenyap apabila imperium tumbang. Untuk menghadapi peningkatan ancaman terhadap harta yang timbul sesudah tumbangnya imperium, para oligark mempersenjatai diri dan jadi terlibat langsung mempertahankan kekayaan sekaligus memerintah. Hasilnya adalah kembalinya keadaan "panglima-isme" (*warlordism*) rumit, atau oligarki panglima.

Walau prosesnya panjang dan rumit, kejatuhan Kekaisaran Romawi Barat umumnya dianggap para ahli sejarah terjadi pada 476 M. Dalam sepuluh abad berikutnya, yang pertama-tama terjadi adalah pelemahan besar-besaran raja-raja Eropa (terutama dinasti Merovingia, Carolingia, dan akhirnya Capetia), diikuti masa perpecahan parah dan kebangkitan

oligarki-oligarki panglima, dan berakhir dengan kembalinya kekuasaan tersentralisasi di tangan raja-raja absolutis pada abad keenambelas dan ketujuhbelas. Ada banyak sudut untuk memandang periode tersebut, dan kepustakaan sejarah, ekonomi, serta politiknya lumayan banyak. Dengan menempatkan oligark di pusat analisis, studi ini menekankan perkembangan kesulitan dan tantangan pertahanan kekayaan dan harta dalam konteks ancaman yang berubah-ubah terhadap pelaku-pelaku berkuasa pada zaman pertengahan yang mencoba menegaskan klaim terhadap harta—yang di Eropa periode itu berarti tanah dan bangunan berikut surplus yang dapat diperoleh dari pertanian.

Penekanan tersebut menggarisbawahi pertanyaan politik dasar pada inti teori oligarki: bagaimana cara pelaku yang mengklaim kekayaan terkonsentrasi mempertahankan harta dan menikmati buah kekayaannya? Jawaban singkatnya adalah bahwa terpecahnya tanggapan feodal pada awal dan sepanjang Zaman Pertengahan dipicu ancaman kekerasan besar-besaran terhadap rezim pertahanan harta yang mapan pada akhir Kekaisaran Romawi. Set ancaman yang berbeda, dalam sistem klaim kekayaan dan harta yang lebih terpisah-pisah, menyebabkan perebutan melalui perang sepanjang periode panglima feodal. Kemudian set ancaman ketiga—awalnya dari bawah dan kemudian dari luar karena perang—mendorong feodalisme yang terpecah-pecah dan penuh kekerasan menuju konsolidasi monarki absolut.

Feodalisme muncul selagi para bangsawan penguasa tanah luas terpaksa membagi beban berat pertahanan kekayaan yang tak bisa lagi mereka tanggung sendiri. Mereka "menyewa" kemampuan memaksa dengan proses subkontrak. Karena tak punya cukup dana untuk membiayai tentara bayaran untuk waktu lama, para bangsawan jadi mencoba mempertahankan harta mereka dengan memberikannya "sementara". Para bangsawan di puncak formasi sosial mengklaim wilayah luas yang batas-batasnya tak dapat mereka pertahankan terhadap suku dan kelompok yang menyerbu, dan kekayaan dari tanah itu tak bisa mereka tarik secara efektif dari produsen langsung. Feodalisme berawal sebagai pemberian tanah berjumlah terbatas dengan kontrak kepada bawahan bersen-

jata untuk membantu pertahanan daerah kekuasaan bangsawan tinggi (*overlord*). Tanah perdikan feodal bukan "hanya pemberian tanah kepada pengikut," kata Critchley (1978, 37), "melainkan hibah bersyarat. Hibah bersyarat itu segera berubah mengeras menjadi klaim kuat antar-generasi yang dilakukan para bawahan atas kekayaan dan tanah yang makin mereka kuasai, pada tingkat lokal maupun regional. Motif pertahanan kekayaan bangsawan malah menghasilkan perpecahan kekayaan.

Feodalisme menghasilkan pola klaim harta yang terpecah-pecah menjadi lebih kecil tapi dipertahankan dengan lebih baik. Para oligark panglima penguasa tanah memiliki senjata dan terlibat secara militer dalam pertahanan harta. Mereka memerintah langsung daerah yang mereka pertahankan. Mereka menarik pajak dan menegakkan keadilan, termasuk *haute justice*—kekuasaan sah untuk membunuh dengan hukuman gantung—Selain itu, mereka langsung terlibat dalam penarikan surplus pertanian dari produsen langsung di tanahnya. Anderson (1974b, 19) menjabarkan piramida feodal yang berawal dari dasarnya di desa, di mana kekayaan diekstraksi dan kapasitas pemaksa oligark panglima hadir dalam bentuk paling nyata. "Pelembagaan status penggarap (*serfdom*) sebagai mekanisme penarikan surplus menyatukan eksploitasi ekonomi dan pemaksaan politis-hukum pada tingkat desa," tulis Anderson. "Sang bangsawan juga berkewajiban setia dan mengabdi kepada bangsawan lebih tinggi, yang mengklaim seluruh tanah sebagai miliknya." Justru karena klaim harta para bangsawan tinggi sangat sulit dipertahankan-lah mereka menciptakan struktur feodal yang berabad-abad kemudian malah merusak klaim harta para bangsawan tinggi.

Para bangsawan tingkat rendah era feodal tidak hanya berseteru dengan bangsawan tingkat tinggi memperebutkan dominasi, tapi juga bertempur dengan sesamanya sambil menghadapi lapisan di bawahnya, para ksatria. Mereka juga harus berurusan dengan perlawanan, pemberontakan, dan pelarian petani penggarap tanah. Konflik banyak arah itu berdarah-darah dan tanpa putus, tapi tidak pernah sekeras atau seanarkis konflik di antara para kepala suku di Thy, Denmark, atau di antara para panglima di dataran tinggi Andes. Seperti ditulis Hegel dalam *Philosophie*

des Rechts, kedaulatan di Eropa zaman pertengahan bersifat mendua. Ke dalam, perpecahan sangat besar sehingga tidak ada negara berdaulat yang bisa menengahi di antara para oligark panglima yang kuat. Para bangsawan tinggi tak mampu menghadirkan monopoli internal atas sarana pemaksaan.

Namun, ada juga "negara ke luar" (*outward state*) yang mengklaim dan menegaskan kedaulatan menghadapi negara lain dalam masa perang. Karena gagal menegakkan "kedaulatan di rumah", para raja dan bangsawan yang tak mampu mengendalikan prahara konflik di antara oligark panglima di dalam kerajaannya berusaha "menunjukkan satu wajah dalam hubungan ke luar" (Nederman 1987, 505).[12] Itu adalah karena para oligark punya kemampuan untuk mempertahankan klaim kekayaan dan daerah kekuasaan terhadap sesamanya dan para penggarap di bawah. Namun, jika sendirian mereka tak bisa menghadapi serangan besar-besaran dari luar oleh kerajaan tetangga yang berniat menaklukkan. Oligark panglima bakal dilindas satu-satu jika mengabaikan seruan raja untuk mempertahankan negara sebagai kesatuan. Kalau ancaman dari luar hilang, raja-raja lemah yang bertakhta dari 800 sampai 1300 M tak bisa berbuat banyak untuk mencegah para oligark panglima Eropa melanjutkan kembali ekonomi politik pertahanan kekayaan dan harta yang penuh kekerasan, bersifat lokal, dan egois sampai muncul ancaman baru dari luar.

Pertahanan kekayaan merupakan pekerjaan purnawaktu bagi oligark panglima, dan kohesi pada zaman pertengahan—walau lebih marak daripada yang ada di antara para panglima Thy, Andes, dan Hawaii—tetap terbatas. Kecuali kalau sedang bersatu mempertahankan diri dari atau menaklukkan pihak luar, para oligark panglima feodal saling bertarung sendiri-sendiri atau dalam persekutuan yang terus-menerus berubah yang terjadi karena kebutuhan langsung dan buyar seketika jika tujuan berubah. Para raja mencoba memanipulasi konflik di lapisan atas piramida

[12] Istilah "negara ke luar" dan "kedaulatan di rumah" berasal dari Nederman (1987, 504—7, terutama catatan 7), walau memang didukung oleh kata-kata Hegel yang Nederman kutip.

feodal demi kepentingan sendiri, tapi tindakan demikian berisiko. "Bisa saja raja feodal menggunakan bawahan seorang bangsawan tingkat tinggi atau menengah untuk melawan si bangsawan demi sentralisasi kekuasaan makin banyak di tangah raja," Myers (1982, 158) menulis, "tapi itu urusan berbahaya dan bisa menjauhkan dukungan dari kaum ningrat feodal secara keseluruhan. Biasanya kebijakan yang lebih tak terang-terangan untuk membiarkan para bangsawan penguasa wilayah saling melampiaskan rasa iri terhadap satu sama lain atau terhadap pendatang baru feodal yang terlalu berhasil bakal lebih menguntungkan bagi monarki dalam jangka panjang."[13]

Peningkatan cukup besar kekayaan oligark panglima selama era feodal mustahil terjadi tanpa peperangan dengan sesama, baik sendirian melawan tetangga, dalam persekutuan yang berubah-ubah pada tingkat regional, atau di bawah panji raja dalam serangan besar "ke luar". Produktivitas pertanian dan perdagangan bukannya mandek pada abad-abad tersebut. Namun, seperti pendapat Andersen (1974b, 31), pertumbuhannya lambat sekali "dibanding 'panen' mendadak dan besar dari penaklukan daerah." Definisi sosial oligark panglima yang kaya adalah militer. "Rasionalitas ekonomi perang dalam tatanan sosial seperti itu adalah spesifik: perbanyakan kekayaan," kata Anderson. "Kaum ningrat merupakan kelas tuan tanah yang profesinya adalah berperang: profesi sosial itu bukan tambahan dari luar melainkan fungsi intrinsik posisi ekonominya."[14]

---

[13] William Sang Penakluk (Raja Inggris 1066—1087) melaksanakan strategi pencegahan, melarang para oligark "memiliki tanah yang luas dan padat seperti yang membuat tokoh-tokoh semacam Duc d'Aquitaine, Markgraaf Vlaanderen, yang sangat tangguh di Benua Eropa" (Myers 1982, 215).

[14] Kekerasan horisontal endemik di antara para oligark panglima terkait kenyataan bahwa sepanjang sejarah, mereka hampir selalu mempertahankan tanah, daerah, provinsi, hacienda, atau dalam kasus Mafioso atau geng kota, "wilayah kekuasaan". Perbandingan Anderson (1974b, 31) atas cara pengumpulan dan pertahanan kekayaan ini dibanding dengan cara kapitalisme sangat berguna dan layak dikutip panjang lebar. "Media normal kompetisi antar-kapitalis adalah ekonomi, dan strukturnya biasa bersifat aditif: pihak-pihak yang bersaing bisa sama-sama membesar dan makin makmur—walau tak seimbang—dalam satu konfrontasi, karena produksi komoditas manufaktur [atau pemberian jasa] bisa tak berbatas. Sementara itu, media tipikal persaingan antar-raja adalah militer dan strukturnya selalu berpotensi konflik *zero-sum* di medan pertempuran, yang memperebutkan tanah dengan luas tertentu. Karena tanah itu monopoli alami: tak bisa terus-menerus diperluas, hanya bisa dibagi-bagi."

Karena catatan sejarah tidak lengkap, tidak ada tanggal tertentu yang menandai awal zaman feodal. Zaman feodal dipercaya dimulai pada suatu saat antara 700 dan 900 M. Puncaknya adalah tahun 1000 dan zaman feodal terus berlanjut dalam berbagai bentuk sampai setidaknya awal 1600-an. Walau feodalisme ada di seantero Eropa, pusatnya terletak di bagian benua yang kurang lebih sama dengan wilayah Prancis modern—di batas Pegunungan Alpen, Pegunungan Pirenea, dan Sungai Rhein. Bangkitnya panglima-isme feodal sering dikaitan dengan runtuhnya Imperium Carolingia menjelang akhir abad kesembilan. "Imperium" adalah kata megah yang memunculkan gambaran otoritas tinggi. Namun, dalam keadaan terkuat pun, raja-raja Zaman Pertengahan tak banyak mengendalikan wilayah luas yang mereka klaim. Poly & Bournazel (1991, 9—10) menjabarkan Imperium Carolingia sebagai "mosaik daerah-daerah yang terpisah, yang dikuasai dan dikendalikan secara tak seragam, berlingkar-lingkar di mana pengaruh bangsa Frank makin lemah ketika makin mendekati perbatasan, yang di luarnya terletak barbarisme." Dengan keruntuhan imperium, Poly & Bournazel melanjutkan, "para tiran atau raja kecil bangkit untuk membangun dinasti sendiri. Para pangeran sekarang punya daerah kekuasaan sendiri." Terjadi pergeseran kekuasaan besar-besaran ke bawah, sampai "para pengurus benteng besar pun menolak patuh dan menjadi kekuatan otonom sendiri."

Pada akhir zaman Romawi, tanah berkepemilikan di seantero Eropa beragam ukurannya, yang terbesar berada di Prancis sementara di Inggris lebih kecil—dengan pengecualian *demesne* (tanah kekuasaan raja) William Sang Penakluk, yang bersama saudara-saudara tirinya pada 1077 "memiliki secara langsung hampir separuh dari seluruh tanah di Inggris sesudah penaklukan oleh bangsa Norman, dan yang tak dibagikan menjadi tanah perdikan tetap menjadi tanah milik raja" (Myers 1982, 162) Tidak semua tanah dijadikan tanah perdikan. Manor (tanah kekuasaan bangsawan) dimiliki secara independen oleh para bangsawan yang bedanya dengan raja hanya dalam luas tanah, dan tanah kekuasaan raja, "fisc", dikuasai bangsawan tertinggi, "suzerain". Tanah luar milik raja-lah yang paling banyak dibagi-bagi menjadi paket feodal, pertama-tama

diberikan kepada para margrave dan count, kemudian dibagi menjadi tanah perdikan yang dipegang para vasal. Beberapa vasal mendapat begitu banyak tanah sehingga tanah milik mereka hampir seluas manor. Dari sudut pandang oligarkis, perpecahan feodal dalam bentuk maraknya oligark panglima mencerminkan proses pertahanan kekayaan dan harta yang bergerak ke bawah secara sosial menuju tingkat yang akhirnya efektif.

Menghadapi berbagai serbuan bersenjata, Kaisar Charlemagne memulai proses memberikan tanah luas dalam negaranya agar diamankan para margrave dan count. Karl si Botak (Carolus II, Kaisar Roma Suci dan Raja Frankia Barat 840—877), menanggapi serangan bangsa Viking, suku-suku Jerman, dan Saracen, mengeluarkan dekrit yang mempercepat transfer tanah kepada bangsawan dan vasal demi memperkuat pertahanan kekayaan. Menjelang akhir abad kesembilan, "kelancangan para margrave" makin besar selagi para mantan komandan daerah perbatasan itu makin tinggi statusnya dan mulai mengaku-ngaku sebagai raja (Poly & Bournazel 1991, 12). Pertama-tama dimulai di pinggir kerajaan Frank, dan berangsur-angsur bergerak menuju pusatnya yang melemah, para oligark yang naik daun mulai menyebut diri mereka sendiri *princeps*—pangeran—dan menyebut daerah kekuasaan mereka "kepangeranan" (*principalities*).

Tanda-tanda pergeseran kekuasaan ke bawah dan ke luar bersifat simbolik dan substantif. Selama bergenerasi-generasi para *vassi* telah diharapkan menunjukkan penghormatan terhadap raja secara langsung, bukan melalui perwakilan.[15] Namun menginjak akhir abad kesepuluh,

---

[15] Ini kedengaran lebih hierarkis daripada sebenarnya. Ketidakseimbangan lebih menonjol di antara penguasa dan yang dikuasai, daripada di antara sesama penguasa (Critchley 1978, 101). Para vasal termasuk penguasa juga. Pada periode Merovingia, para vasal pertama adalah kelompok yang sepenuhnya bergantung kepada para bangsawan dalam kebutuhan pangan dan sandang. "Istilah vasal berasal dari kata Latin *vassus* dan kata Keltik *gwas*; artinya 'bocah' dan kesannya jelek dalam hubungan antarorang dewasa, sebagaimana penyebutan '*boy*' bagi orang kulit hitam Amerika juga tak disukai. Tak ada orang yang bakal menjadi 'bocah' orang lain dalam pengertian itu kalau dia bisa menghindarinya di Galia Merovingia" (Myers 1982, 150). Inovasi feodal yang penting di bawah dinasti Carolingia adalah mencampurkan gagasan pengabdian vasal dengan lembaga Jerman kuno yang terhormat, *comitatus* (abdi bersenjata, yang bertahan pada Zaman

pola yang umum adalah vasal berkomunikasi dengan raja (Poly & Bournazel 1991, 17). Sumpah vasal untuk menghormati dan mengabdi kepada majikannya juga jadi tak berarti. Awalnya, kalau seorang oligark panglima setuju untuk menjadi vasal, "sumpah setia dilakukan atas nama relikui seorang santo atau Kitab Suci." Mencerminkan membesarnya ancaman vasal terhadap atasannya selagi oligark panglima makin marak, "sumpah berubah menjadi janji vasal untuk tidak menyakiti majikannya" (Myers 1982, 155).[16]

Critchley (1978, 56—7) berpendapat bahwa "feodalisme utamanya berarti desentralisasi kekuasaan" yang ditandai vasal "pembangkang" yang terus-menerus "menguasai sendiri tanah perdikannya." Jadi, pemerintah feodal "berarti kekacauan dan perpecahan politik." Daerah kekuasaan para bangsawan dan vasal terkuat adalah daerah di mana "orang-orang raja dilarang masuk," dan pada beberapa contoh pejabat kerajaan "disuruh bersumpah untuk menghormati bangsawan pemilik tanag." Critchley menambahkan: "Titah raja tak punya kekuatan di dalam tanah seorang bangsawan tanpa persetujuan sang bangsawan; atau jika orang-orang raja diperbolehkan masuk, sang bangsawan bakal mengklaim semua atau sebagian denda atau sitaan yang mereka ambil."[17]

Pertengahan sebagai *antrustiones*), lalu memadukan komponen pengabdian dan militer dengan unsur harta dalam bentuk *benefice*—pemberian tanah dengan syarat menguntungkan yang sebelumnya hanya diberikan kepada gereja, tapi kemudian diberikan ke orang biasa juga. Vasal-vasal baru yang dihasilkan inovasi itu, *vassi dominici* (vasal raja), merupakan lapisan oligark bangga dan bersenjata yang membentuk garis pertahanan pertama dan langsung untuk harta dan kekayaan kerajaan yang bentuknya kurang jelas "di atas". Lihat Myers (1982, 152).

[16] Merosotnya simbolisme pengabdian bisa jadi konyol. Myers (1982, 155) menulis bahwa "pada akhir abad keduabelas, Raja Inggris Henry II menganugerahkan manor dan penggilingan lengkap kepada seorang bawahan dengan syarat pengabdian '... memelihara seekor anjing putih bertelinga merah dan mengantarkan anjing itu kepada raja pada akhir tahun lalu menerima anak anjing untuk dipelihara.' Dengan semangat yang sama, Edward III sesudahnya menganugerahkan manor dengan syarat si bawahan menghitung biji catur milik raja dan mengembalikan biji catur ke tempatnya kalau raja sudah selesai main catur pada Hari Natal."

[17] Contoh paling awal kecenderungan feodal untuk menuju disintegrasi terjadi di Mesir sekitar 2300 SM. "Para pejabat sangat berkuasa dalam kasus ini dikenal orang Yunani dengan sebutan nomarkh, gubernur provinsi, nome Mesir kuno. Konon para pejabat itu menjadi makin berkuasa selagi para firaun dinasti keempat dan selanjutnya memberi mereka tanah ... dan memperkenankan mereka mewariskan jabatannya. Tulisan para nomarkh menunjukkan bahwa mereka praktis sudah menjadi penguasa independen." Nomarkh bukan hanya mengubah akses kendali tanah

Perubahan dalam relasi kekuasaan yang mengatur distribusi harta, juga klaim dan pertahanan atas surplus ekonomi, terlihat jelas pada membesarnya kekayaan para vasal dan ikut membesarnya kapasitas para oligark panglima itu untuk menyewa tentara bayaran. "Alasan sosial paling jelas bagi fenomena tentara bayaran adalah," celetuk Anderson (1974b, 30), "keengganan alami kaum ningrat untuk mempersenjatai petani secara besar-besaran." Transformasi juga bisa dilihat di kemunculan dan rancangan puri (*castle*) serta perbentengan lain. Perubahan perbentengan jadi dramatis selagi era feodal berjalan, mencerminkan kebangkitan para oligark panglima serta tantangan pertahanan kekayaan dan harta yang mereka hadapi. Pada akhir zaman Romawi dan bahkan sampai pertengahan periode Carolingia, puri-puri yang tersebar di bentang alam Eropa itu besar dan ditempatkan di dataran tinggi berbatu-batu. "Puri berkembang untuk melindungi populasi besar dalam masa bahaya," tulis Poly & Bournazel (1991, 26), "dan tak tampak dihuni terus-menerus."

Sekitar tahun 1000, terjadi ledakan jumlah puri.[18] Puri-puri tersebut lebih kecil, lebih kuat pertahanannya, mengamankan daerah yang lebih sempit, dan jauh lebih mungkin dihuni oligark panglima dan pasukannya. *Castrum* (bangunan pertahanan) utamanya dimaksudkan untuk mengendalikan pedesaan di sekelilingnya daripada lokasi pertahanan atau pengungsian dari penyerang.[19] Puri-puri baru menyediakan infrastruktur arsitektural untuk kemunculan *bannum*, inovasi kelembagaan untuk intensifikasi kekuasaan bangsawan dan penarikan hasil dari tanah mereka. "Struktur-stuktur militer ini bukan hanya ada untuk menjamin kedamaian di pedesaan," tulis Poly & Bournazel (1991, 28), tapi "juga membantu

---

mereka menjadi klaim permanen dan kekuasaan permanen, melainkan juga menggerogoti raja bahkan pada tingkat simbolis. "Para bangsawan juga merebut kemampuan untuk menjadi Osiris sesudah mati. Itu dilakukan dengan mantra-mantra sihir; pada zaman Kerajaan Lama, hanya raja yang bisa melakkannya" (Critchley 1978, 70—1).

[18] "Di Provence, ada selusin puri pada paruh pertama abad kesepuluh, beberapa lusin sebelum tahun 1000, dan seratus pada sekitar 1030" (Poly & Bournazel 1991, 27).

[19] "Pertumbuhan jumlah puri, dan makin banyaknya benteng-benteng kecil," kata Poly & Bournazel (1991, 27), "tak bisa dikaitkan dengan keperluan pertahanan melawan penyerang—serbuan Viking di utara Sungai Loire berhenti sekitar tahun 930 sementara di daerah Midi, orang-orang Saracen di Freinet sudah disapu bersih pada 972."

pemilik puri memperluas *bannum* dan membuatnya lebih menguntungkan."

Selagi jangkauan efektif dan kekuasaan raja-raja feodal melemah, kekuasaan di tingkat lokal dan regional digantikan hak prerogatif bangsawan "banal" yang menegaskan klaim harta dari kediaman berbenteng di pusat daerah kekuasaan mereka. *Bannum* adalah "hak bangsawan—atau klaim bangsawan—atas semua yang hidup di bawah naungan purinya" (Poly & Bournazel 1991, 29). Hak-hak tersebut mencakup penetapan aturan dan denda, menangkap dan menghukum penjahat (termasuk hukuman mati), dan menarik pajak dalam bentuk barang atau uang (yang makin sering dicetak sendiri).[20] Tak hanya untuk penarikan pajak, para oligark panglima menggunakan kekuasaan mereka untuk memaksakan mendapat nilai dari produksi di tanah mereka. Cara-cara pengambilan kekayaan itu dikenal sebagai *banalités*.

> Pada akhir abad kesebelas *banalités* pertama mulai muncul. Gandum tak boleh digiling kecuali di penggilingan milik bangsawan, dilarang memasak selain di oven milik bangsawan, dilarang menjual minuman anggur sebelum panen supaya bangsawan bisa mengosongkan dulu tong-tong anggurnya, dilarang membuka kedai minum tanpa seizin bangsawan. Di Catalunya, orang tidak boleh menggunakan batu penggilingan selain milik bangsawan dan tak boleh menyimpan padi-padian selain di lumbung bangsawan. Di Provence, bangsawan memonopoli jual-beli zat pewarna merah. Walau sistem *banalités* tidak berlaku sama di mana-mana, tetap saja sistem itu menunjukkan kuatnya cengkeraman kebangsawanan banal di tiap aspek kehidupan petani (Poly & Bournazel 1991, 31).

Meniru strategi raja dan bangsawan, para oligark panglima juga mengalihkan sebagian beban pertahanan harta dan penarikan surplus kepada

---

[20] "Semua dijadikan alasan untuk menekan petani. Kewajiban umum atas pengangkutan dengan gerobak menjadi kewajiban terhadap majikan; peralihan harta dipajaki; di Catalunya, pertemuan pasangan yang hendak menikah saja dipajaki" (Poly & Bournazel 1991, 31).

pelaku bersenjata dari tingkat di bawahnya dalam hierarki pemaksaan *bannum*.

> Perhatian terhadap pendapatan sering kali mendorong bangsawan melibatkan *milites* (milisi) dalam keuntungan baru. Di Catalunya, *castla* dan orang-orangnya mendapat sebagian. Di tempat lain *milites* mendapat hak atas bagian tanah. Pada abad kesebelas muncullah jenis pejabat baru di bawah bangsawan, provos (*provost*) atau juru sita (*bailiff*), yang bertugas memastikan laba dari hasil tanah sampai ke tangan bangsawan. Itu menjelaskan kemerosotan dan terkadang hilangnya tanah bebas pajak petani (Poly & Bournazel 1991, 31).

Perlakuan terhadap petani di tingkat paling bawah sistem itu merendahkan dan brutal. "Dari sudut pandang sang bangsawan," tulis Turner (1948, 87), "pekerja adalah hewan yang 'bisa dieksploitasi semaunya', tak ada bedanya dengan ternak." Perimbangan kekuasaan sangat berat ke oligark panglima. "Para petarung feodal punya senjata yang tak bisa dikalahkan para pekerja," Turner menambahkan. Di antara abad kesepuluh dan keduabelas, perlawanan petani penggarap umumnya lokal dan sporadis—kecuali di daerah-daerah yang baru berada di bawah kontrol feodal, yang penduduknya masih melawan dengan sengit. Menurut Turner, "pergolakan yang menyebabkan bangsawan dan keluarganya terbunuh dan rumahnya dibakar terus-menerus terjadi di seantero Eropa Utara, dari Bretagne ke Sachsen." Turner menambahkan bahwa pemberontakan itu "tidak terorganisasi maupun berencana", dan "diberantas dengan kejam sekali."[21]

Bentuk-bentuk perlawanan harian oleh produsen langsung—"perlawanan bisu namun keras oleh semua orang yang dicatat sebagai sangat

---

[21] Turner (1948, 87—8) menyimpulkan: "Efek yang tahan lama dari tiga abad hidup di bawah sistem kendali pekerja itu tampaknya kebencian mendalam terhadap bangsawan tuan tanah, baik awam maupun kalangan gereja, pada para pekerja, dan sebagai balasannya, keyakinan di antara para bangsawan bahwa para pekerja yang sulit diatur dan tak bisa dipercaya hanya bisa diperintah dengan teror."

miskin dan sangat bersahaja" (Poly & Bournazel 1991, 259)—jauh lebih lazim daripada pemberontakan dan lebih sulit diatasi oleh panglima feodal. Aparat feodalisme adalah sarana canggih pertahanan kekayaan, tapi tidak kebal subversi. Seperti dicatat Poly & Bournazel, "yang dihadapinya adalah kecenderungan spontan yang selalu memberi kehidupan kepada aksi bersama kaum petani tertindas: sabotase dalam kerja paksa, pelarian, dan pencurian tanah atau barang milik majikan dan orang-orangnya."

Dibanding terbatasnya kendali para bangsawan dan raja, sistem vasal dengan pembagian kekuasaan jauh lebih unggul kapasitasnya dalam menembus sampai tingkat desa dan bahkan keluarga, menegaskan klaim harta penguasa, dan memaksa memindahkan surplus ke atas untuk mendanai alat pemaksaan yang berpusat di puri. Namun, keunggulan itu hanya dalam kadar dan tidak pernah sepenuhnya ampuh mengatasi perlawanan petani, yang terus-menerus terjadi biarpun jarang terorganisasi dan melibatkan kekerasan. Titik lemah sistem feodal adalah bahwa ia hanya kuat dan ampuh di daerah yang bisa dikendalikannya langsung: feodalisme adalah sistem pemerintahan yang terpecah-pecah di geografi yang berlubang-lubang.

Selama para petani masih punya tanah alodial (tanah yang tak dipajaki) di sela-sela sistem, mereka bisa mengurangi sumber daya manusia oligark feodal. "Yang penting, keberadaan kelompok petani bebas yang mampu menghindari cengkeraman tuan tanah, besar maupun kecil namun selalu ada, menyulitkan bangsawan mengendalikan rakyatnya. Kemerdekaan adalah tetangga merepotkan bagi penghambaan dan ada banyak sekali desa tempat mengungsi para petani penggarap dari *bannum*" (Poly & Bournazel 1991, 259—260). Mendirikan struktur yang lebih sulit diterobos untuk mencegah pelarian petani kiranya menuntut para oligark panglima berinvestasi jauh lebih besar pada alat pemaksaan "untuk menindas pulau-pulau penyelamatan dan memperluas sistem manorial agar dapat merengkuh seluruh massa petani." Kiranya sistem itu juga menuntut "perbedaan yang memisahkan kelompok ningrat berbagai budaya diatasi dan para majikan bersatu dalam satu aristokrasi," dan "seba-

gian kaum petani bakal harus berpartisipasi aktif, bahkan militan, dalam prosesnya." Kedua syarat itu tak bisa dipenuhi di dalam konteks konflik terpecah-pecah dan tak habis-habis yang diciptakan para oligark panglima Eropa.

Upaya para oligark meraih dominasi di segala arah juga menjangkau ke atas melalui hierarki sosial sampai kadar cukup menakjubkan. Selain menggunakan *bannum* sebagai cara mengendalikan dan menarik kekayaan dari kaum petani, para vasal juga membuat tuan tanah merdeka dan relatif kaya di luar oligarki kehilangan kemerdekaan. Pada awal era feodal, *mallum*, sejenis pengadilan publik yang dipimpin count atau viscount, merupakan sidang "para *bon homines*, tuan tanah merdeka dan kaya," orang-orang yang "cukup kaya karena harta warisan sehingga tidak harus menjadi tunduk kepada apa pun selain pertimbangan publik" (Poly & Bournazel 1991, 18). Selagi para oligark panglima makin kuat dan benteng mereka terbukti efektif, para tuan tanah setengah-kaya lantas memandang *mallum* menjadi alat yang didominasi sepenuhnya oleh sang count. "Orang-orang merdeka di pedesaan, atau setidaknya mereka yang sudah berhasil menghindari penghambaan atau ketergantungan, lantas kehilangan pusat kehidupan sosial kolektif mereka," tulis Poly & Bournazel (1991, 25). "Suatu kekuasaan yang lebih efektif dan lebih mencengkeram memaksa mereka menundukkan kepala; kerangka yang lebih sempit menjepit mereka. Puri... menjadi ancaman."

Di titik itu dalam sejarah masyarakat manusia yang rumit, gagasan dan konsep status, hierarki, dan otoritas sudah sangat maju. Gagasan raja dan penguasa berdaulat atas negara tidak baru. Para oligark panglima yang tersebar di seantero Eropa zaman pertengahan muncul bukan karena kekosongan struktur otoritas, melainkan karena runtuhnya salah satu tiang penopang struktur itu—kapasitas pemaksa untuk mempertahankan klaim raja atas kekayaan dan harta dan menarik surplus laten untuk dijadikan harta raja. Piramida hubungan patron-klien bisa berfungsi dengan stabilitas cukup tinggi ketika aliran ke atas dan ke bawah melalui sistem yang menghidupinya terutama berupa barang, kekayaan, atau posisi status. Ketika satu unsur penting piramida berupa pengalihan pertahanan

kekayaan dari patron ke klien bersenjata, sistem patron-klien rawan mengalami perpecahan ekstrem. Gagasan oligarki perang memberikan alat pandang yang baik untuk memahami mengapa feodalisme muncul dan bagaimana oligarki itu sendiri berubah selagi solusi terhadap tantangan besar pertahanan kekayaan dan harta berkembang.

Sekarang perhatian kita alihkan kepada para oligark panglima di Amerika Utara. Pergeseran ini mestinya mengejutkan. Namun sudut pandang oligarkis terhadap keluarga-keluarga yang berseteru di Pegunungan Appalachia menunjukkan kisaran konteks munculnya oligark panglima, dan bagaimana mereka bisa bertahan di dalam negara yang rezim hukum dan kapasitas pemaksanya tak cukup untuk mengalahkan pelaku-pelaku berkuasa yang mempertahankan kekayaan dan hartanya secara langsung dengan menggunakan kekerasan.

Perseteruan di Appalachia

Perseteruan di Pegunungan Appalachia sangat menonjol dalam cerita rakyat Amerika. Selama abad kesembilanbelas, *county-county* Timur negara bagian Kentucky—dijuluki "Corsica Amerika" (Blee & Billings 1996, 671)—menjadi medan pertempuran utama, walau perseteruan terjadi sampai sejauh pantai California di Barat. Di "tanah yang kelam dan berdarah-darah", penghuni pegunungan Kentucky yang siap bertarung pada akhir 1800-an digambarkan di *New York Times* sebagai "pembunuh kampungan, pemabuk." Penghuni Appalachia terus mendapat gambaran sebagai "orang kampung dengan topi lebar dan baju terusan, janggut lebat, senapan, botol wiski, dan pembawaan 'dungu kalau tak mabuk, berbahaya kalau mabuk'" (Kleber 1992, 315). Sonnichsen (1949, 83) menulis bahwa "penyebutan kata '*feud*' (perseteruan) memunculkan gambaran orang-orang kampung Kentucky yang memulai perang pembantaian gara-gara babi."

Rujukan itu adalah kepada perselisihan mengenai seekor babi yang konon memicu perseteruan paling terkenal di Appalachia, antara keluarga Hatfield dan keluarga McCoy. Mengikuti stereotipe "Lil Abner Yo-

kum", biasanya dipercaya bahwa perseteruan meledak karena perkara sepele yang awalnya pertengkaran kecil (MacClintock 1901). Contohnya, konon "Clay Country War" yang berdarah-darah dimulai ketika "satu orang menghina anjing orang lain" (Kleber 1992, 315). Kesan dominan atas kekerasan di sana mengutamakan ketidakrasionalan, kebodohan, dan penyimpangan tanpa alasan. Perseteruan di Amerika Serikat telah dianggap berasal dari sikap tradisional atau digolongkan sebagai "kekerasan gunung", yang merujuk kepada keadaan tanpa hukum yang marak di kalangan imigran Skotlandia-Irlandia yang berperangai cepat panas di perbatasan Amerika yang liar.[22] Penduduk Appalachia yang berseteru dianggap seperti tokoh kartun yang menenggak minuman keras lalu "melakukan tindak kebencian tanpa alasan". Seperti ditunjukkan Blee & Billings (1996, 672), "perseteruan dipandang sebagai akibat kemiskinan, ketidaktahuan, dan isolasi, terpicu insiden-insiden remeh, menjadi berlarut-larut karena kesetiaan klan primitif, dan dibiarkan karena ketidakefektifan atau permusuhan terhadap lembaga hukum di masyarakat pegunungan."

Semua itu gambaran yang amat melenceng, dan mengabaikan aspek terpenting para oligark panglima Appalachia. Hampir semua pemimpin dalam perseteruan, berdasarkan standar lokal dan bahkan nasional, kaya dan terpandang. Sebagian besar pertarungan terjadi untuk mempertahankan kekayaan para oligark yang terlibat perseteruan. Anggota-anggota miskin komunitas yang terseret kekerasan "klan" adalah para pekerja atau petani pengangguran yang terpukul merosotnya ekonomi abad kesembilanbelas. Dalam kasus demi kasus, terbukti bahwa perseteruan Appalachia bukan karena masalah sepele orang kampung. Dalam perseteruan Hargis–Cockrill, James F. Hargis ialah seorang saudagar, politikus, dan hakim *county*.[23] Pelaku-pelaku utama lain yang terlibat dalam perseteruan mencakup seorang hakim, seorang gubernur, dan seorang walikota

---

[22] Berbagai analisis perseteruan di Amerika Serikat telah menggagas bahwa konflik terjadi karena "isolasi, atau kuatnya hubungan keluarga, atau politik partisan, atau wiski oplosan, atau ketiadaan agama dan pendidikan, atau efek Perang Saudara" (Blee & Billings 1996, 672, n1).

[23] Deskripsi singkat perseteruan adalah dari Kleber (1992, *passim*).

yang juga wali University of Kentucky. Perseteruan itu terkait dengan pemilihan umum 1901 dan berdampak besar secara ekonomis dan politis.

Dalam perseteruan paling berdarah pada masa itu, keluarga Tolliver lawan keluarga Martin (dikenal juga sebagai "Perang Rowan County"), kekerasan bisa dilacak sampai ke persaingan menjadi hakim keliling dan pertarungan menguasai politik *county* dan sumber daya pertambangan penting. Perseteruan French–Eversole adalah antara dua kelompok saudagar yang bersaing, sedangkan perseteruan Turner–Howard berawal dari pembunuhan putra ketua partai Demokrat tingkat *county* dan melibatkan perdagangan wiski ilegal. Perseteruan Roach–Belcher di Monterey, California, terjadi antara William Roach, pendiri kelompok politik yang membantunya meraih beberapa jabatan publik termasuk sherif, dan Lewis Belcher—si "Rajawali Besar Monterey"—yang menguasai tanah luas di Lembah Carmel serta *county* Santa Clara dan Stanislaus. Yang diperebutkan dalam perseteruan itu adalah harta berupa emas dan kendali atas tanah luas yang melingkupi beberapa pertanian California Selatan yang sebelumnya dimiliki José Mariá Sánchez—bernilai lebih daripada $300.000, jumlah yang besar pada 1850 (Parker 1960).

Jika seekor babi jadi penyebab langsung perseteruan antara keluarga Hatfield dan keluarga McCoy, maka pangkal ketegangannya bersifat material—terutama perselisihan mengenai kepemilikan tanah. Clark (1948, 427) menjabarkan Hatfield, yang keluarganya memiliki usaha kayu besar, sebagai "bangsawan feodal gunung". Berbeda dengan mitologi orang kampung di seputar kedua keluarga itu, "pemimpin masing-masing keluarga meninggal karena sebab-sebab alami dan dikebumikan dengan upacara mewah yang layak bagi seorang kepala keluarga," tulis Ambler (1949, 698). "Patung buatan Italia seharga sekitar $3.000 menandai tempat peristirahatan terakhir Hatfield." Keluarga Hatfield dan McCoy menghasilkan banyak keturunan profesional, termasuk dokter, pengacara, seorang gubernur West Virginia, dan seorang senator AS. Sebagai "tetua dan pemimpin politik Logan County," Hatfield menikmati perlindungan gubernur West Virginia, yang menghalangi ekstradisinya ke Kentucky

untuk menghadapi tuntutan pidana terkait perseteruan. Hatfield merupakan "benteng terkuat Demokrat" di daerah West Virginia yang dipengaruhinya sebagai oligark.[24]

Dalam buku sejarah otoritatifnya mengenai perseteruan Hatfield–McCoy, Waller menulis bahwa keluarga Hatfield dan McCoy merupakan keluarga-keluarga terkemuka dan kaya di daerahnya, dan membesarnya kekayaan keluarga Hatfield-lah yang menjadi sumber konflik di masyarakat. Waller juga membuktikan kelirunya gagasan bahwa hubungan klan dan keluarga (dan karena itu, balas dendam darah) merupakan motif penggerak kekerasan—84 persen "Hatfield Gang" punya hubungan ekonomi dengan "Devil Anse" Hatfield, sementara hanya 50 persen yang berkerabat dengan dia (Waller 1988, 79). Yang makin melemahkan argumen klan adalah kenyataan bahwa anggota-anggota kedua keluarga bisa ditemukan di kedua belah pihak. Ada juga oligark penjarah dari luar daerah yang berperan dalam penjarahan *county-county* Timur. Kekayaan kayu dan mineral cukup besar di sepanjang perbatasan timur Kentucky menarik para industrialis, seperti Perry Cline, yang melihat cengkeraman Hatfield atas industri kayu sebagai rintangan bagi rencana bisnis. Cline mengompori perseteruan dengan memanipulasi kepala keluarga McCoy sebagai alatnya untuk mendongkel Hatfield dan meraih keuntungan ekonomi. Sementara itu, Hatfield dan geng-nya—disebut "para regulator" oleh orang sezamannya—bertarung untuk menentukan dan mengendalikan akses ekonomi terhadap sumber daya lokal (Waller 1988, 170). Kondisinya jauh lebih rumit daripada yang dihadapi para oligark panglima Hawaii, tapi pertarungan dasar memperebutkan sumber daya yang kaya dan mempertahankan kekayaan tetap sama.

Yang terbesar dan terlama di antara semua perseteruan Appalachia adalah Perang Clay County (Clay County War), dikenal juga sebagai perseteruan Garrard–White dan perseteruan Baker–Howard.[25] Konflik

---

[24] Williams (1976) dikutip dalam Blee & Billings (1996, 690).

[25] Studi paling otoritatif mengenai perseteruan ini adalah Blee & Billings (1996, 2000). Cara pandang oligarkis yang digunakan dalam buku ini tidak muncul dalam karya mereka, tapi sepenuhnya konsisten dengan karya mereka.

berkepanjangan dan sangat terstuktur itu menawarkan contoh bagus mengenai bagaimana oligark panglima mengejar tujuan pertahanan harta mereka dengan mencampurkan keterlibatan langsung bersenjata dengan perebutan atau intimidasi lembaga pemerintah dan hukum yang baru muncul. Para oligark Appalachia kadang memegang jabatan dalam pemerintahan, walau yang lebih umum terjadi adalah menggunakan sumber daya kekuasaan pemaksaan dan material untuk menempatkan anggota keluarga atau orang yang bergantung kepada oligark sebagai pejabat, atau menguasai siapa pun yang terpilih atau ditunjuk. Karena konflik utamanya adalah memperebutkan kendali langsung atas aset tetap seperti kayu, pertambangan, atau pembuatan garam, maka pergulatan yurisdiksional cenderung terjadi pada skala *county*, bukan kota atau negara bagian.[26]

Ketika pemerintah *county* sudah direbut atau diintimidasi, oligark panglima kemudian memanfaatkan kapasitas kelembagaan *county*, termasuk pengadilan. Kalau pemerintah *county* mencoba bergerak sendiri atau direbut musuh, maka para oligark panglima mengarahkan kekerasan bukan hanya kepada seteru-seterunya, melainkan juga lembaga pemerintahan formal—terutama alat penegakan hukum seperti kantor sherif dan pengadilan. Kantor sherif—yang menegakkan hukum, menarik pajak, dan mengawasi penjualan tanah sitaan dari orang yang tak bisa membayar pajak—merupakan bagian penting dalam sarana pertahanan kekayaan oligark dan kunci patronase. Tak jarang ada sherif atau hakim dibunuh; tahanan dan saksi dalam kasus-kasus yang melibatkan oligark yang berseteru juga bisa ditembak mati lewat jendela penjara *county*. Pada beberapa kesempatan, gubernur mesti mengerahkan milisi negara bagian untuk mempertahankan gedung pengadilan dari pasukan bersenjata milik oligark panglima. Perebutan aparat pemerintah tingkat *county* oleh oligark begitu memprihatinkan sampai-sampai salah satu tanggapan negara-ne-

[26] "Perseteruan adalah manifestasi ekstrem konflik elite dalam negara klientistik," tulis Blee & Billings (1996, 700). "Perseteruan tidak jarang terjadi di pegunungan Kentucky pda abad ke-19—meletup di sekurangnya 18 county antara 1874 dan 1895." Bentuk oligarki panglima itu terkait erat ekonomi ekstraksi sumber daya di kawasan Appalachia.

gara bagian di kawasan Appalachia adalah mempertimbangkan pembubaran atau peniadaan yurisdiksi *county* tertentu.

Clay County War di Kentucky Timur merupakan konflik rumit lintas generasi yang bermula di tengah ketegangan ekonomi karena depresi nasional 1839–42, cukup lama sebelum Perang Saudar AS, dan berakhir dengan gencatan senjata formal pada 1901 (walau insiden kekerasan lokal terkait katanya masih berlanjut sampai 1932). Para oligark panglima yang canggih di pusat perseteruan jelas bukan orang kampung pecandu minuman keras oplosan. Para pelaku utamanya adalah keluarga Garrard dan keluarga White.[27] Kedua keluarga itu berpendidikan tinggi dan punya koneksi politik.[28] Blee & Billings (2000, 126) mencatat bahwa kedua dinasti oligarki itu menghasilkan "banyak hakim *county*, sherif, anggota dewan perwakilan, pejabat negara bagian (termasuk satu menteri luar negeri), dan anggota Kongres (termasuk seorang juru bicara Dewan Perwakilan Rakyat Amerika Serikat)."

Sumber daya kekuasaan yang berakar pada jabatan dipadukan dengan kekuasaan pemaksaan pribadi, yang ditumpuk di atas dasar kekuasaan material yang besar. Blee & Billings (2000, 126) menunjukkan bahwa keluarga-keluarga oligark panglima itu "luar biasa kaya dan mengendalikan ekonomi Clay County sejak awal." James Garrard, pendiri dinasti Garrard, ialah gubernur kedua Kentucky dan memiliki 45.000 acre tanah, termasuk di Clay County. Putranya, Daniel Garrard, mendirikan industri garam dan tanur yang menguntungkan, dan menambahkan ribuan acre tanah menjadi milik keluarga sebelum 1860. Jenderal Theophilus Toulmin ("T. T.") Garrard ialah putra Daniel dan menjadi oligark terkemuka dalam klan Garrard selama paruh kedua abad kesembilanbelas. Jenderal Garrard, cucu gubernur yang kaya, pernah bertempur dalam Perang Saudara dan menjadi anggota legislatif negara bagian serta Kongres AS.

---

[27] Perseteruan juga melibatkan keluarga Baker (sekutu keluarga Garrard) dan keluarga Howard (sekutu keluarga White).

[28] Pendidikan dihargai oleh kedua keluarga yang berseteru. Menurut Blee & Billings (2000, 126), kedua keluarga "berusaha keras mendidik anak-anak mereka di sekolah-sekolah terbaik senegara. Contohnya Laura White, putri pemimpin keluarga Daugherty White, merupakan salah seorang sarjana perempuan pertama lulusan University of Michigan." Laura White kemudian belajar lagi di MIT dan Sorbonne-Paris, memperdalam bidang arsitektur.

James White ialah pendiri dinasti seteru Garrard di Clay County. Keluarga White pindah dari Virginia ke Kentucky. Ketika James meninggal pada 1838, tanahnya bernilai dua juta dolar, sehingga dia termasuk salah seorang Amerika terkaya pada zamannya. Keluarga White menancapkan akar ekonomi yang menghujam dalam di kawasan Appalachia yang juga dihuni keluarga Garrard. Blee & Billings (2000, 126) berpendapat bahwa mereka mulai "membeli tanah dan membuat garam di Clay County," dan ketika Perang Saudara AS pecah, "keluarga White memiliki dua puluh ribu lebih acre tanah di Clay dan county gunung lainnya."

> Sejak county itu mulai dihuni pada tahun-tahun pertama abad kesembilanbelas, kedua keluarga bersaing memperebutkan kendali atas industri dan perdagangan *county*, pertama sebagai produsen garam pada masa sebelum Perang Saudara AS, dan kemudian sebagai saudagar serta pengusaha kayu dan batu bara. Persaingan ekonomi memicu konflik berebut kendali mesin politik *county*, yang bergonta-ganti dikuasai keluarga White dan Garrard sepanjang sebagian besar abad kesembilanbelas (Blee & Billings 2000, 122).[29]

Selagi industri pembuatan garam menurun, Keluarga White dan Garrard beradaptasi dengan kesempatan-kesempatan ekonomi baru. Memusatkan perhatian kepada sumber daya tanah, kayu, dan batu bara, keluarga White "menjadi agen tanah untuk spekulasi *real estate* besar-besaran di New York and Kentucky Land Company pada 1890-an, sementara keluarga Garrard mendapat uang banyak dari penjualan tanah ke perusahaan kayu dan rel kereta dari luar" (Blee & Billings 2000, 129).[30]

---

[29] Mereka menambahkan (2000, 126): "Keluarga White dan Garrard, bersama beberapa keluarga lain, membangun ekonomi dan dinasti politik di Clay County berdasarkan perbudakan, industri garam, perdagangan, dan pertanian skala besar yang bertahan dari sebelum sampai sesudah Perang Saudara Amerika, dan dalam beberapa kasus, sampai zaman modern."

[30] Kedua keluarga bersaing berebut dominasi di seluruh bagian Clay County dalam konteks yang ditandai ketegangan ekonomi cukup besar. "Selaku pemilik tanah dan industri, dan kemudian sebagai tukang promosi setempat, pengacara, dan agen modal luar yang mengeksploitasi sumber

Sementara perseteruan mengobarkan permusuhan antara keluarga-keluarga paling berkuasa dan kaya di county, bagian-bagian komunitas tak bisa tidak ikut terseret dalam pertempuran. Itu mencerminkan besarnya sumber daya kekuasaan material yang dimiliki para oligark panglima yang dipakai menyewa prajurit sebagai alat pertahanan, juga "ketergantungan ekonomi yang mendorong kesetiaan bagian-bagian populasi kepada keluarga-keluarga tersebut." Kumpulan warga pengangguran dan tak berpendidikan di Clay County menyediakan "sumber daya manusia yang bisa diandalkan dan bisa langsung dikerahkan untuk pertempuran mematikan" bagi keluarga White dan Garrard (Blee & Billings 1996, 128, 675).

Penggunaan pengadilan *county* oleh para oligark dan pengajuan gugatan sipil terus-menerus terhadap lawan merupakan perpanjangan perseteruan, bukan cara alternatif untuk menyelesaikan konflik. Blee & Billings (1996, 682) menunjukkan bahwa keluarga-keluarga yang berseteru adalah "penggugat yang giat dan tak kenal lelah", selalu memenuhi antara seperlima sampai sepertiga dari seluruh jadwal pengadilan dengan gugatan dan kontra-gugatan terhadap lawannya. Tak ada "hukum yang berjarak" selagi keluarga Garrard dan White menyewa sebagian pengacara terbaik di negara bagian Kentucky dalam pertempuran memperebutkan tanah, bukti kepemilikan tanah, hak guna tambang dan kayu, dan memaksakan pajak atas penjualan harta. Namun, pergulatan di ruang sidang tidak menggantikan bentuk lain konflik oligarki. Sebaliknya, penggunaan pengadilan makin gencar bersamaan dengan kekerasan di halaman, bahkan tangga ruang sidang (secara harfiah pada banyak kasus). Geng orang-orang berbahaya yang disewa para oligark berkumpul di dalam dan luar gedung pengadilan menjadi "kelompok pendukung bersenjata

---

daya tenaga kerja, tanah, kayu, dan batu bara setempat, kedua keluarga menjadi makmur akibat komersialisasi Clay County. Pada waktu yang sama, kontradiksi-kontradiksi ekonomi berupa akumulasi rendah, peningkatan populasi, pembagian tanah pertanian antargenerasi, makin tak suburnya tanah, dan kekurangan tanah menyebabkan tekanan besar bagi sistem pertanian bahan pangan pokok. [...] Kekuasaan ekonomi dan politik di *county* diperebutkan oleh kedua keluarga dan sekutu-sekutunya, tapi tak ada faksi yang mampu terus-menerus mengendalikan urusan *county*" (Blee & Billings 1996, 675).

untuk memastikan persidangan 'adil'." Blee & Billings (1996, 689) berpendapat bahwa gugatan-gugatan yang diajukan keluarga-keluarga yang berseteru tidak menunjukkan kesediaan berkompromi atau rasa hormat terhadap lembaga otoritas sah yang lebih tinggi, tapi malah mencerminkan "penggunaan taktis pengadilan untuk mengganggu."

Mitologi seputar perseteruan di Amerika Serikat memberi kesan adanya semacam panglima-isme primitif di mana orang-orang "kelas rendah" bertempur demi balas dendam remeh-temeh memperebutkan hal-hal kecil dalam lingkungan sosial yang sangat membutuhkan pengaruh peradaban. Analisis yang lebih akurat atas perseteruan mengungkap bahwa pihak-pihak yang terlibat pertempuran justru kaya dan terdidik. Keterlibatan mereka dalam pemerintahan langsung bersifat intens di tingkat lokal dan meluas ke atas ke tingkat negara bagian dan negara. Kekerasan itu sendiri merupakan unsur penting dalam strategi pertahanan kekayaan dan harta dalam iklim saling intimidasi dan perebutan jabatan serta lembaga yang langsung berhubungan dengan keamanan klaim harta. Para pelaku di pusat konflik merupakan oligarki panglima *par excellence*, dan yang utama dalam cara interaksi politis-ekonomis mereka satu sama lain adalah peperangan terbuka.

Kesimpulan

Bab ini menyajikan sejumlah contoh oligarki panglima yang tak terbatas pada satu periode sejarah, tak muncul dari set perkembangan politik yang konsisten (seperti kehancuran tatanan yang ada sebelumnya), dan tak terbatas pada keadaan ketika otoritas tertinggi sepenuhnya tiada atau cara-cara alternatif untuk menyelesaikan perselisihan tidak tersedia. Oligarki panglima mewakili solusi tertentu bagi tantangan dasar oligarki yaitu pertahanan kekayaan. Seperti semua oligark lain, oligark panglima pada dasarnya didefinisikan oleh konsentrasi tinggi sumber daya kekuasaan material.

Namun oligark panglima berbeda dari oligarki penguasa kolektif, sultanistik, dan sipil pada tiga hal: oligark bersenjata langsung dan terli-

bat kekerasan dan pemaksaan untuk pertahanan kekayaan, mereka sangat terlibat dalam pemerintahan komunitas (di Appalachia para oligark mengendalikan pemerintah kalau anggota keluarga mereka tidak menjadi pejabat), dan berusaha mencapai tujuan pertahanan kekayaan secara sangat terpecah-pecah, tidak kolektif-terlembaga, dan tidak dibantu tokoh sultanistik maupun negara tak-personal. Apa pun perbedaan yang ada di berbagai contoh yang disajikan di bab ini (dan terlalu banyak untuk didaftar), semuanya punya ciri-ciri penting oligark panglima. Sekarang kita beralih ke pembahasan oligarki penguasa kolektif.

3

Oligarki Penguasa Kolektif

Perbedaan-perbedaan antara empat tipe oligarki yang dijabarkan dalam buku ini mencerminkan perubahan hakikat ancaman yang dihadapi oligark terhadap harta dan kekayaannya. Arah ancamannya sangat penting: apakah utamanya dari kaum tak berpunya "di bawah", dari sesama oligark di samping, dari penguasa sultanistik atau negara "di atas", atau kombinasi ketiganya. Sifat tanggapannya juga sama penting dengan sumber ancaman. Para oligark bisa mempertahankan harta dan kekayaan secara sendiri-sendiri atau bersama-sama. Mereka bisa mempertahankan harta dengan mempersenjatai diri, menyewa kemampuan pemaksa sambil meletakkan sebagian senjata, atau meletakkan semua senjata dengan adanya jaminan perlindungan harta dan kekayaan yang disediakan otoritas lebih tinggi. Bab 2 mempelajari faktor-faktor dan variabel-variabel tersebut dalam konteks oligark panglima.

Fokus bab ini adalah pada oligarki penguasa kolektif (*ruling oligarchies*). Perbedaan utama antara oligarki panglima dan oligarki penguasa kolektif adalah kadar kerja sama lebih tinggi di antara oligark pada oligarki penguasa kolektif. Kalau berhasil, kerja sama itu terkait erat dengan modifikasi peran oligark dalam melakukan pemaksaan untuk pertahanan kekayaan, yang mengurangi salah satu bahaya terbesar yang telah dihadapi oligark sejak kemunculan masyarakat bertingkat-tingkat pertama—serangan dari

samping oleh sesama oligark, baik oleh individu oligark predator setempat maupun kelompok oligark yang menyerang dari luar.

Dalam suatu oligarki penguasa kolektif, para oligark masih terlibat langsung mempertahankan kekayaan dan memerintah suatu komunitas atau masyarakat. Namun, mereka melakukannya secara bersama-sama, bukan sendiri-sendiri. Dalam kebanyakan kasus, pemerintahan kolektif dilembagakan dalam suatu badan pemerintah yang hampir semua isinya adalah oligark (walau tak semua oligark perlu memerintah). Oligarki penguasa kolektif sangat besar keragamannya, mulai dari yang sangat tak stabil dan berkumpul kadang-kadang saja untuk keperluan terbatas, sampai yang stabil, berkumpul secara teratur, dan memerintah keseluruhan komunitas atau imperium. Faktor luar terpenting yang memengaruhi stabilitas oligarki penguasa kolektif adalah apakah oligark tetap mau bersenjata dan berbahaya, atau menerima perlucutan senjata sebagian, serta menggunakan kekayaan dan kedudukan untuk menyewa kapasitas pemaksa pihak lain (sebagai individu, melalui lembaga kolektif pemerintah, atau kombinasi keduanya).

Dalam bentuk yang paling ekstrem dan paling tak sukses (sudut kiri atas Gambar 1.2), suatu oligarki penguasa kolektif kiranya terdiri atas para oligark panglima yang entah bagaimana berhasil bekerja sama meski tetap bersenjata lengkap dan saling bersaing memperebutkan kekayaan terkait tanah atau lainnya. Oligarki seperti itu sangat langka karena kecenderungan perpecahan antarpelaku bersenjata menyulitkan mereka berunding dengan damai dalam waktu lama. Pada segelintir kasus ketika para oligark panglima berunding dengan damai, biasanya mereka melakukannya bukan untuk memerintah suatu komunitas atau masyarakat secara keseluruhan, melainkan untuk tujuan terbatas yaitu mengelola konflik yang berpotensi meledak di antara mereka atau menghadapi ancaman dari luar. Karena alasan itulah sebagian besar oligarki penguasa kolektif sepanjang sejarah terdiri atas para oligark yang masih sangat terlibat pertahanan kekayaan dan harta, tapi dengan cara yang kurang pribadi, tak mesti sebagai petarung pemaksa.

Dalam oligarki penguasa kolektif yang lebih stabil dan bertahan lama,

para oligark bisanya hidup dan berkuasa bersama dalam suasana perkotaan atau di pusat suatu imperium. Kapasitas pemaksaan yang disewa oligark sering kali beroperasi di dua jalur dan berbagai ruang. Di pusat negara atau imperium, para oligark memerintah langsung dan berbagi beban biaya sarana pemaksaan *umum* untuk mempertahankan daerah yang mereka kuasai. Tatanan itu sangat ampuh untuk menangkis serangan dari oligarki penguasa kolektif lain yang mencoba merebut kekayaan dan harta dengan cara penaklukan. Namun, ada tantangan untuk menciptakan aturan dan mekanisme untuk mengamankan oligarki kolektif terhadap oligark liar setempat yang boleh jadi mencoba menggunakan kekuatan umum melawan kelompok oligark penguasa.

Terutama kalau kekayaan oligarki tetap terikat dengan surplus pertanian, para oligark tetap menyiapkan jalur pertahanan kedua dengan menyewa pasukan pemaksa *milik pribadi* untuk melindungi tanah, *hacienda*, dan *latifundia* mereka. Pasukan tersendiri itu, kalaupun dibentuk di provinsi, bisa menjadi sumber ketidakstabilan jika menjadi cukup besar dan dikerahkan ke ibukota utuk membereskan pertengkaran antar-oligark dengan kekerasan. Pengurangan atau penghapusan pasukan pribadi, berikut godaan dan ancaman dari pasukan pribadi, merupakan alasan utama oligarki penguasa kolektif lebih mungkin muncul dan menjadi stabil ketika sumber kekayaan oligark bergeser dari harta berupa dan pendapatan dari tanah, menjadi kurang *zero-sum*, dan makin banyak berasal dari perdagangan, industri, atau jasa. Poin-poin itu dijelaskan lebih lanjut melalui penelaahan atas beberapa oligarki penguasa kolektif, dimulai dengan "Komisi" Mafia di Amerika Serikat dan Italia, diikuti oligarki zaman Yunani-Romawi, dan di negara-kota akhir zaman pertengahan Italia, Siena dan Venesia.

Komisi Mafia

Apa jadinya ketika para oligark bersenjata, yang didorong kebutuhan untuk mengelola bahaya dan ancaman yang terus-menerus ada terhadap kekayaan dan harta (dan orang) dari sesama oligark, mencoba mengatasi

perbedaan dan membentuk oligarki penguasa kolektif—sambil tetap bersenjata lengkap? Kebangkitan "Komisi" (*Commission*) di antara organisasi-organisasi mafia di Amerika Serikat pada 1930-an, dan kemunculan *Commissione* (atau *Cupola*) di Sisilia pada 1950-an, menyediakan kilas pandang atas bentuk paling ekstrem oligarki penguasa kolektif.[1] Para don yang mengepalai keluarga-keluarga mafia menikmati konsentrasi tinggi kekayaan pribadi, memerintah daerah kekuasaannya secara langsung (di Sisilia daerah kekuasaan don dipetakan ke provinsi-provinsi Italia), dan berperan secara pribadi dalam kekerasan untuk pertahanan kekayaan dan daerah kekuasaan.[2] Walau para don mafia tidak memerintah masyarakat atau komunitas secara keseluruhan, mereka bisa dipandang sebagai individu-individu oligark panglima yang beroperasi di dalam ekonomi politik ilegal yang sejajar dengan sistem legal.[3]

Ancaman utama terhadap para don mafia adalah dari Mafioso lain. Ancaman "dari bawah" di dalam tiap organisasi mafia adalah dari para capo dan bos bawahan ambisius yang mencoba merebut kekayaan dan kekuasaan para bos dan don mereka. Kerja sama antar-don tidak banyak berpengaruh untuk mengelola tantangan seperti itu. Sementara itu, ancaman dari "atas" berasal dari luar, dalam bentuk upaya negara memberantas kejahatan terorganisasi. Walau bukan motif untuk menciptakan

---

[1] Ada upaya-upaya serupa untuk membentuk perkumpulan oligark panglima di Eropa zaman pertengahan, terutama di antara para tuan tanah Prancis, tapi perpecahan di antara mereka terbukti terlalu kuat dan tak terbentuk oligarki penguasa kolektif yang tahan lama atau signifikan.

[2] Santino (2003, 83) menjabarkan organisasi mafia Sisilia menggunakan bahasa yang menegaskan pemerintahan, yurisdiksi, dan daerah kekuasaan: "Tidak ada kerajaan, Nomor Satu, dalam dunia kejahatan terorganisasi, tapi ada banyak republik yang berinteraksi dengan berbagai cara," tulisnya. "Mafia adalah suatu bentuk negara totaliter dan keunikannya adalah kendali teritorial ("*signoria territoriale*") mulai dari ekonomi dan politik sampai kehidupan pribadi. Mafia Italia, yang berhubungan dengan sejarah keluarnya Italia Selatan dari feodalisme, lahir pada akhir Zaman Pertengahan namun baru berbentuk modern pada awal abad kesembilan belas. Mafia, yang bukan oligark-oligark panglima yang terpecah-belah maupun persatuan di bawah satu penguasa yang bisa memonopoli kekerasan, merupakan organisasi-organisasi yang memadukan bentuk feodal dan kapitalis. Menangkap hubungan akrab antara pertahanan harta dan kekerasan, Franchetti (1974 [1876]) menjabarkan mafia Sisilia sebagai "*industria della violenza*".

[3] Mengenai mafia Amerika dan Sisilia, termasuk analisis mendalam mengenai Komisi Mafia, lihat Arlacci (1986), Bonanno (2003), Catanzaro (1992), Gambetta (1993, 2000), Hess (1973), dan Paoli (2003).

Komisi Mafia, ancaman dari luar itu pada akhirnya terkait hubungan dengan negara, utamanya dalam mengendalikan secara kolektif apakah seorang don atau bos dapat membunuh politikus, hakim, atau penegak hukum. Kekuatan penggerak terpenting di balik pendirian Komisi Mafia adalah kebutuhan mencapat solusi bersama terhadap bahaya dari sesama oligark panglima mafia.

Usaha-usaha menciptakan oligarki penguasa kolektif pada intinya merupakan strategi pertahanan kekayaan untuk mengatasi masalah saling mangsa dan saling serang di antara para oligark yang terpecah-belah. Namun Komisi Mafia terbatas jangkauannya dan sangat tak stabil, justru karena para don menolak meletakkan senjata, kecuali secara terbatas ketika memasuki ruang rapat Komisi tanpa senjata, pengawal, dan prajurit. Usaha individu oligark mafia untuk mendominasi Komisi dan mengendalikan don-don lain membuat badan tersebut cenderung menjadi oligarki sultanistik. Namun, kenyataan bahwa para don tetap bersenjata dan terlibat langsung melakukan kekerasan untuk pertahanan harta dan kekayaan menyulitkan transisi ke bentuk sultanistik.

Gambetta (2000, 164) menjelaskan dasar material dan teritorial para oligark mafia. Dia berpendapat bahwa "kegiatan paling penting mereka adalah penegakan monopoli atas sebanyak-banyaknya sumber daya di suatu daerah." Tanpa adanya hak milik harta yang dipertahankan pihak luar oleh negara yang bersifat memaksa, oligark mafia bersenjata menegaskan sendiri klaim hartanya. "Tiap Mafioso adalah pelaku monopoli atau bawahannya," tulis Gambetta, dan *Cosa nostra* secara harfiah berarti "barang ini milik kami, *bukan* milikmu; istilah itu menegaskan inklusi, dan inklusi hanya bisa bertahan dengan sekaligus mengadakan eksklusi." Kekayaan yang dipertahankan oligark mafia memang besar. Pada 2001, perkiraan nilai tahunan ekonomi kejahatan terorganisasi sedunia, terutama dari peredaran obat terlarang, adalah antara $500 dan $700 miliar (Santino 2003, 83). Perserikatan Bangsa-bangsa memperkirakan bahwa aset uang tunai kelompok-kelompok tersebut sebesar $322 miliar pada 2005 (Flynn & Cinelli 2009).

Kelompok mafia menjadi makin canggih dan teratur seiring berlalunya

puluhan tahun, tapi mempersatukan dan mengorganisasi para don dan bos mafia menjadi satu kelompok yang stabil atau satu monopoli itu terbukti sukar. Menurut Gambetta (2000, 165) mafia "belum berhasil mencapai tingkat di mana kerja sama stabil bisa dipertahankan untuk waktu cukup lama." Namun, meski ada perpecahan dan konflik antar oligark panglima mafia, mafia tetap bertahan. "Ciri kelangsungannya," Gambetta memperhatikan, "menunjukkan adanya keseimbangan dalam pergolakan."

Komisi Mafia Amerika. Keseimbangan dalam pergolakan tepat menggambarkan apa yang terjadi ketika para oligark mafia bersenjata mencoba mendirikan oligarki penguasa kolektif melalui pembentukan Komisi. Komisi Mafia pertama berdiri di Atlantic City, New Jersey, pada 1931 (Federal Bureau of Investigation 2009). Pada tahun itu, "Perang Castellammarese" yang berdarah-darah baru saja berakhir dengan terbunuhnya Giuseppe Masseria, yang upayanya menguasai mafia senegara menyebabkan kerugian bagi organisasi-organisasi Italia dan membuat mereka rentan terhadap oligark mafia Irlandia. Masseria dibunuh oleh Salvatore Maranzano yang berkuasa, dibantu prajurit andalan Masseria sendiri, Charles "Lucky" Luciano. Selama enam bulan sesudahnya, Maranzano menjadi oligark mafia paling kaya dan berkuasa di Amerika Utara—*capo di tutti capi*, "bos para bos". Namun, ketika Maranzano sedang membuat rencana membentuk Komisi untuk menghadirkan keteraturan dan mengurangi ancaman saling bantai antar-oligark panglima mafia, Lucky Luciano berkhianat sekali lagi dan mengatur pembunuhan Maranzano, bersama-sama hampir empat puluh orang anggota mafia lain dalam banjir darah dua hari pada September 1931 (Magnuson 2001). Sesudah pergolakan itu, Lucky Luciano dan keluarga-keluarga panglima mafia New York "menemukan cara damai untuk menyelesaikan perselisihan"—suatu Komisi oligarki penguasa kolektif (New York Times 1986).

Joseph Bonanno merupakan bos salah satu dari lima keluarga New York yang membentuk Komisi Mafia pertama. Menegaskan perlunya pemerintahan kolektif, dia menjabarkan bagaimana para don 1930-an "memilih tatanan parlementer" dengan "kepemimpinan berupa komite".

Komisi bakal mengadakan pertemuan sekali-sekali saja—kadang hanya satu kali dalam lima tahun—dan bakal hanya membuat keputusan besar yang dimaksudkan untuk mengatur konflik lateral di antara para oligark mafia. Tujuannya adalah mencegah perang terbuka memperebutkan pasar mafia dan zona ekonomi eksklusif, dan mengurangi ancaman terhadap basis material tiap oligark. Dutch Schultz mungkin korban pertama disiplin yang direstui komisi. Pada 1935, Schultz menghadap Komisi Mafia untuk meminta izin membunuh Jaksa Agung AS Thomas Dewey. Karena terlihat tidak menerima penolakan permintaannya oleh Komisi, Schultz kemudian dibunuh pada tahun yang sama atas perintah Komisi untuk mencegah pembalasan pemerintah yang berpotensi berbahaya. Sesudahnya pada abad keduapuluh, rasio pembunuhan tokoh terkenal oleh mafia yang tidak disetujui Komisi dibanding yang disetujui kira-kira 2:1.[4]

Menginjak 1950-an, Komisi oligarki penguasa kolektif mafia telah meluas dari markasnya di Pantai Timur AS sehingga melingkupi seluruh Amerika Serikat. Pada 1957, polisi membubarkan acara yang ternyata adalah pertemuan Komisi yang melibatkan para oligark penguasa kolektif dari seantero negeri di kota kecil Apalachin, negara bagian New York (Federal Bureau of Investigations 2009). Pada 2001, keberadaan Komisi itu sendiri menjadi fokus tuntutan hukum yang dimaksudkan untuk memperlemah mafia. Wakil Jaksa Agung AS Michael Chertoff "menuduh bahwa Mafia dijalankan melalui koordinasi Komisi" (Magnuson 2001). Merujuk kepada delapan bos Mafia yang diadili, Chertoff menambahkan:

> "Yang akan Anda lihat adalah orang-orang ini," katanya, "para pemimpin penjahat, yang berkelahi antarmereka sendiri, saling mengkhianati, ma-

[4] Daftar pembunuhan yang tak disetujui Komisi kiranya mencakup: Benjamin "Bugsy" Siegel (1947), Vincent Mangano (1951), Philip Mangano (1951), Frank Costello (1957, percobaan), Alberta Anastasia (1957), Anthony Carafano (1959), Santo Perrone (1964, percobaan), William Devino (1970), Joe Colombo (1971), Joey Gallo (1972), Tommy Eboli (1972), Dominic Napolitano (1981), dan Anthony Spilotto (1986). Pembunuhan yang disetujui Komisi mencakup: Dutch Schultz (1935), Willie Moretti (1951), Frank Scalice (1957), Sam Giancana (1975), Salvatre Briguglio (1978), Carmine Galante dan dua rekan (1979), Paul Castellano (1985), dan Thomas Bilotti (1985).

> sing-masing mencoba mendapat bagian hasil kejahatan yang lebih besar. Anda akan tahu bahwa Komisi ini didominasi satu prinsip—kerakusan. Mereka mau uang lebih banyak, dan mereka akan lakukan apa saja untuk mendapatkannya."

Jaksa mengajukan bukti bahwa Komisi telah mengatur pembunuhan bos Bonanno, Carmine Galante, dan dua rekannya pada 1979 karena Galante mencoba melakukan penaklukan tanpa izin dan berpotensi mengacau keluarga Gambino. Tak mengindahkan sisi kejam oligarki penguasa kolektif mafia, Samuel Dawson, pengacara para don dan bos, mengklaim bahwa tujuan Komisi sekadar menengahi pertengkaran dan "untuk menghindari—menghindari—konflik" (Magnuson 2001).

Para penuntut juga menunjukkan bahwa fungsi Komisi mencakup koordinasi aktivitas ekonomi yang menghasilkan kekayaan cukup besar bagi para oligark mafia dan mempertahankan mereka dari pesaing. Para bos dalam Komisi mengendalikan perusahaan-perusahaan beton besar di New York City, dan mereka bekerja sama mengakali proses tender semua proyek konstruksi yang bernilai lebih daripada $2 juta. Para oligark memutuskan di antara mereka sendiri, giliran siapa yang mengajukan tawaran termurah, dan para don mengambil 2 persen dari nilai semua kontrak. "Perusahaan [konstruksi] mana pun yang tak mematuhi aturan tender boleh jadi tahu-tahu menghadapi masalah ketenagakerjaan tak terduga, dan sumber pasokan semennya bisa hilang" (Magnuson 2001).

***Commissione* Mafia Italia.** Mafia di Amerika Serikat berasal dari para imigran Eropa yang pindah ke kota-kota besar. Daerah kekuasaan yang diklaim para oligark tersebut biasanya pasar komersial kota. Sementara itu, mafia di Sisilia berasal dari hubungan setengah-feodal di pedesaan yang bertahan sampai pertengahan abad kesembilanbelas. Para tuan tanah yang tak selalu berada di tanahnya menyerahkan kendali atas tanah mereka dan penarikan hasil panen petani penggarap kepada *gabelotti*, yang menjelang akhir abad itu berkembang menjadi keluarga-keluarga mafia. Sejak awal, sifat mafia Sisilia lebih dekat kepada pedesaan, perta-

nian, dan daerah kekuasaan yang lebih menyerupai perbatasan yurisdiksi resmi, terutama para tingkat provinsi (Gambetta 2000).

Commissione tidak muncul secara alami di Sisilia, tapi malah dihadirkan di sana oleh Lucky Luciano, yang juga berperan penting dalam pendirian Komisi Mafia Amerika sesudah mengkhianati Masseria dan Maranzano pada 1931. Walau telah dipenjara selama beberapa tahun, Luciano dideportasi ke Italia pada 1957 sebagai balasan atas bantuannya kepada Amerika Serikat dan pasukan Sekutu dari selnya sepanjang Perang Dunia II. *Commissione* di Sisilia punya dua fungsi utama: menengahi konflik antar-Mafioso dan mengatur kapan kekerasan dapat digunakan. Menurut Paoli (2003, 55), tak ada oligark panglima mafia yang dapat memerintahkan pembunuhan pejabat pemerintah, polisi, jurnalis, atau anggota keluarga mafia lain tanpa persetujuan *Commissione*. Paoli juga mencatat kekuasaan tambahan yang dimiliki versi Italia, oligarki penguasa kolektif mafia yang tidak terlihat di AS: kekuasaan untuk mencopot sementara pemimpin keluarga mafia dan menunjuk pengganti sementara atau *reggente*.

Perbedaan lainnya adalah sifat terbagi-bagi dan hierarkis pada *Commissione* Italia. Mencerminkan kekuatan yurisdiksi daerah di struktur mafia Sisilia, satu *Commissione* muncul di tiap provinsi. *Commissione* tiap provinsi kemudian dikaitkan dan diatur oleh *Commissione Interprovinciale*, dan biasanya ketua *Commissione* Palermo berperan hegemonis di badan antar-provinsi yang lebih informal itu. Peran itu terlihat sekali pada 1970-an dan 1980-an ketika dua don kuat dari Palermo, Salvatore "Toto" Riina dan Bernardo Provenzano, mengambil alih *Commissione* untuk seluruh Sisilia dan menggunakan koalisi *Corleonesi* mereka untuk mengubah badan itu menjadi alat dominasi pribadi.

Commissione di Sisilia malah lebih terpecah dan tak stabil daripada Komisi Mafia Amerika. Meski *Commissione* sudah berusaha keras, konflik besar antar-Mafioso di Italia terus membara. Contoh paling spektakuler melibatkan Michele Cavataio, seorang bos dari Palermo. Cavataio murka ketika dia kalah dalam pertempuran memperebutkan daerah yang menguntungkan. Cavataio yang sangat menentang *Commissione* lantas melaku-

kan serangkaian pembunuhan dan pengeboman yang memicu Perang Mafia 1963 antar-para oligark penguasa kolektif. Ketika Cavataio dibunuh pada 1969, susunan kelompok pembunuhnya yang berasal dari banyak keluarga menunjukkan bahwa pembunuhan itu adalah contoh penegakan kekuasaan *Commissione* (Schneider & Schneider 2003, 65—6).

Keterbatasan kapasitas dan ketidakstabilan Komisi Mafia menjelaskan mengapa bentuk-bentuk ekstrem oligarki penguasa kolektif seperti itu sangat langka. Kecuali kalau diambil alih seorang oligark mafia, Komisi Mafia itu lemah. Selain itu, kalaupun didominasi satu pelaku hegemonis, di dalam Komisi selalu ada kecenderungan perpecahan. Terjadi pergeseran terus-menerus antara demokrasi ekstrem di antara para oligark yang ditandai pengambilan keputusan dengan musyawarah, dan hierarki ekstrem ketika upaya menggapai kepemimpinan menjadi sultanistik untuk sementara waktu. Komisi tak punya semacam tentara atau alat pemaksa yang independen. Kalau hendak menegakkan aturan atau mendisiplinkan para don dan bos yang melanggar, Komisi mengerahkan beberapa kapasitas pemaksa oligarkis terpisah yang dipinjam sementara.

Ada banyak contoh lain oligarki penguasa kolektif dalam sejarah, tapi bentuk paling umumnya melibatkan perubahan signifikan pada hakikat pemaksaan di antara para oligark yang mencoba bekerja sama. Bagian berikut meneliti kasus-kasus Yunani-Romawi kuno, oligarki-oligarki penguasa kolektif yang didasarkan pada eksploitasi buruh. Kasus pertama adalah Athena Kuno, di mana para oligark penguasa kolektif membentuk kemitraan atau asosiasi, bukan "negara", dan distribusi kekayaan dan harta dalam formasi sosial yang bertingkat-tingkat tapi tak ekstrem. Kemudian akan dibahas Republik Roma, di mana lembaga pemerintahan oligarkis kolektif lebih berkembang dan distribusi kekayaan dan harta di masyarakat lebih bertingkat-tingkat. Kestabilan dan ketahanan kedua oligarki penguasa kolektif tersebut sangat dipengaruhi perubahan kapasitas pemaksa para oligark.

Oligarki Yunani-Romawi

Boleh dikata satu-satunya debat terpenting di antara para ahli sejarah zaman kuno pada abad kemarin adalah mengenai seberapa demokratis atau oligarkis-kah Athena dan Roma. Diskusi dimulai dalam karya-karya klasik Matthias Gelzer (1969 [1912]) dan Ronald Syme (1939). Syme membuka analisis perintisnya dengan menyatakan bahwa "pada segala zaman, apa pun bentuk dan nama pemerintahannya, baik monarki, republik, maupun demokrasi, suatu oligarki ada di balik layar" (1939, 7). Menginjak akhir abad keduapuluh, para ahli sejarah sudah menyajikan bukti meyakinkan bahwa politik kedua negara tersebut lebih bersifat demokratis daripada yang sebelumnya diduga.[5] Debat vital dan mencerahkan ini disebut-sebut bukan karena buku ini akan masuk ke dalamnya, melainkan karena akan dihindari.

Ada dua alasan menghindari kontroversi itu. Alasan pertama, penulis tidak fasih berbahasa Yunani maupun Latin, dan tidak terdidik sebagai ahli sejarah zaman klasik, sehingga tak bisa menggali hal baru dari teks-teks kuno. Alasan kedua terkait perbedaan pada cara membahas hubungan demokrasi dan oligarki di buku ini dan di sebagian besar kepustakaan dalam debat. Gambaran oligarki Syme yang berada di balik layar berbagai wajah pemerintah, termasuk demokrasi, didasarkan kepada gagasan bahwa oligarki tidak bisa hadir bersamaan dengan bentuk pemerintahan lain.[6] Syme menyiratkan bahwa sebenarnya yang berkuasa ialah para oligark dan demokrasi hanya bohong-bohongan. Secara tersurat atau tidak, sebagian besar kepustakaan yang menanggapi Gelzer, Syme, dan generasi cendekia yang mereka pengaruhi telah berusaha membuktikan bahwa sepanjang abad-abad penting zaman Yunani-Romawi, demokrasi bukan bohong-bohongan.[7]

---

[5] Untuk ringkasan debatnya lihat Samons (1998).

[6] Gagasan bahwa demokrasi dan oligarki saling menyingkirkan itu lumrah, misalnya ketika Lyttkens (1994, 62, n1), merujuk kepada Athena Kuno, menyatakan bahwa "demokrasi digantikan oleh oligarki pada 322 [SM]." Pernyataan itu menciptakan kesan keliru bahwa tidak ada oligarki dalam masa-masa "demokrasi" dari 508/7 (atau mungkin 461) SM sampai "pergantian".

[7] Selain harus menyangkal pandangan bahwa para oligark mengendalikan segala sesuatu yang

Sudut pandang yang diajukan di buku ini adalah bahwa oligarki dan demokrais prosedural, terutama dalam bentuk demokrasi perwakilan yang berkembang sejak awal abad kesembilanbelas, nyaris tidak saling bertentangan. Kedua jenis politik itu berasal dari jenis kekuasaan yang berbeda dan melibatkan berbagai jenis keikutsertaan politik. Politik oligarki berpusat pada pertahanan kekayaan. Sementara itu, praktik dan prosedur demokrasi berkembang dan meluas bersamaan dengan terciptanya perlindungan atas harta oligarki dari ancaman potensial yang bisa datang dari kaum miskin mayoritas yang tidak dibatasi. Tanpa perlindungan, tidak ada demokrasi.[8]

---

penting, sudut pandang "bukan bohong-bohongan" untuk Athena menghadapi masalah lain yang juga dimunculkan oleh kondisi pada awal sejarah Amerika: apa artinya demokrasi pada sebagian masyarakat dalam konteks ketika banyak bagian lain masyarakat (budak, perempuan, kaum miskin, orang bukan warga negara) dipinggirkan? Pada akhir 1980-an, terjadi debat yang mencerahkan di kampus Yale University antara majalah *Nation* dan *National Review* mengenai Afrika Selatan. Seorang perempuan di *National Review*, membela orang kulit putih Afrika Selatan yang menikmati demokrasi dan ekonomi yang hidup namun eksklusif, memuji warga Afrikaner yang dianggapnya telah "menciptakan oase di gurun". Christopher Hitchens, seorang pendebat tangguh yang mewakili *Nation*, mendekati mikrofon fan bertanya, "Apa saya tidak keliru mendengar dia menyebut orang kulit putih Afrika menciptakan oase *dan* gurun?" Selagi Hitchens duduk kembali dan penonton bersorak gembira, kecenderungan di dalam ruangan jelaslah sudah: ada yang salah pada formasi sosial yang demokratis namun menyingkirkan sebagian masyarakat. Mengenai demokrasi Athena, Mosca (1939 [1898], 52) berkomentar: "Yang Aristoteles sebut demokrasi sebenarya aristokrasi yang keanggotaannya cukup luas." Itu kelewatan. Tidak masuk akal menyamakan petani dengan anggota Kelompok Tiga Ratus (300 orang terkaya Athena) sebagai sama-sama bangsawan. Walau memiliki hak dan merdeka, banyak petani yang hidup bersahaja dan miskin. Anderson (1974a, 33) lebih suka menggolongkan Athena demokratis sebagai "oligarki luas" (*extended oligarchy*). Dia tak pernah mendefinisikan arti "luas" (oligarki besar yang mencakup banyak oligarki kecil, atau oligark plus bawahan mereka?). Namun Anderson menulis bahwa "demokrasi langsung oleh rakyat di Athena dilemahkan dominasi informal politikus profesional atas Dewan, yang berasal dari keluarga-keluarga kaya dan ningrat di kota (atau kemudian dari orang-orang kaya baru)" (1974a, 39). Karakterisasi yang saya ajukan sendiri: demokrasi budak eksklusif yang sangat didominasi oligarki tuan tanah penguasa. Untuk pembelaan atas substansi demokrasi *polis* di antara segala kelemahannya, lihat Josiah Ober (1993, 2007).

[8] Pernyataan ini didukung empat pengamatan. Pertama, catatan sejarah jelas menunjukkan bahwa sarana pertahanan kekayaan memang dibuat untuk mengamankan harta para oligark selagi demokrasi muncul. Bab 1 menunjukkan bahwa para pembuat konstituasi dan pemikir politik berbicara secara terbuka mengenai kebutuhan melindungi harta orang kaya selagi mereka memperdebatkan, merancang, dan melakukan pemungutan suara mengenai lembaga dan prosedur yang bakal melakukannya. Kedua, kita tak punya contoh demokrasi bermakna yang muncul atau bertahan di negara-negara di mana perlindungan dasar atas harta oligarkis, bagaimanapun caranya, tidak berjalan. Ketiga, ada banyak bukti bahwa perlindungan harta yang kuat sebelum kemunculan demokrasi atau dimasukkan ke dalam prosedur dan praktik demokrasi (atau kombinasi

Agenda pertahanan kekayaan jelas punya dampak yang luas. Selain itu, jika para oligark berkuasa secara langsung (artinya mereka sendiri memegang sebagian besar jabatan penting pemerintahan), pengaruh mereka atas berbagai keputusan akan meluas melampaui kepentingan inti oligarkis. Namun, kebalikannya juga berlaku—selagi para oligark jadi makin kurang terlibat dalam pemerintahan langsung dan pemaksaan, kisaran isu yang dipengaruhi para oligark secara keseluruhan menyempit jadi satu set kebijakan inti yang berhubungan langsung dengan pertahanan kekayaan. Ketika itu terjadi, dan demokrasi bisa berakar, ada kisaran luas kebijakan penting yang tak dipengaruhi agenda oligark maupun tak ditentukan hasilnya oleh oligark. Karena alasan itulah sejak awal dinyatakan bahwa demokrasi elektoral, kecuali dalam keadaan ekstrem yang sangat jarang terjadi, tidak mengganggu atau melemahkan oligarki sebagaimana didefinisikan di sini.

Jadi, pertimbangan yang relevan untuk tujuan kita sekarang bukanlah ada seberapa banyak demokrasi pada zaman dulu, atau apakah demokrasi zaman dulu hanya kedok atau bohong-bohongan—meski itu jelas penting. Fokusnya adalah memastikan bahwa oligark itu ada dan penting di Yunani dan Romawi, menelaah sifat ancaman terhadap kekayaan oligark Yunani dan Romawi, dan cara para oligark menanggapi secara individual maupun kelompok untuk membentuk oligarki penguasa kolektif demi mempertahankan harta. Sedangkan kekuatan rakyat masuk dalam gambaran dengan dua cara. Yang pertama adalah sebagai ancaman terhadap oligark dari atas—walau lebih sering terasa di jalan, di pertanian daripada budak, bahkan dalam stadion, daripada di pertemuan rakyat. Yang kedua adalah sebagai unsur dalam konflik antar-oligark—baik sebagai kekuatan potensial yang dimanipulasi oligark untuk menyerang sesama oligark, maupun sebagai penengah dalam kasus-kasus perseteruan oligark yang berpotensi meledak di senat dan badan pertimbangan lain.

---

keduanya) bekerja sangat manjur. Dalam demokrasi jangka panjang dan stabil, mayoritas miskin, lewat perwakilan, nyaris tak pernah melihat digagasnya—apalagi disetujuinya—kebijakan yang bakal terang-terangan mengancam harta oligarkis. Dan keempat, kalau kebijakan demikian disetujui, sesudahnya demokrasi selalu menjadi korban. Jadi ada tambahan pernyataan: perlindungan gagal, demokrasi gagal.

Athena dan Roma sama-sama masuk dalam kategori oligarki penguasa kolektif. Namun, bedanya dengan Komisi Mafia adalah bahwa kepemimpinan kolektif Athena dan Roma jauh lebih stabil dan tahan lama, dan alat serta lembaga pemerintahnya mencakup kebijakan yang berada di luar urusan mengelola ancaman antar-oligark. Bahaya lateral antar-oligark masih ada, tapi ditangani dengan syarat dan norma pemerintahan kolektf—terutama melalui perlucutan sebagian senjata oligark. Pembentukan oligarki penguasa kolektif dengan pengurangan saling mangsa antar-oligark meningkatkan kemampuan untuk menghadapi ancaman dari bawah dan dari luar. Malah, alat pemaksa yang disewa dan dikelola bersama para oligark sangat ampuh sehingga yang harus menghadapi ancaman tuntutan upeti atau penaklukan dari Athena dan Roma adalah komunitas politik tetangga.

Sebelum mengamati oligarki penguasa kolektif Yunani-Romawi, ada baiknya kita bahas latar belakang sejarah era itu. Zaman Yunani Arkaik mencakup periode antara tahun 800 sampai 500 SM, ketika pola perkotaan mulai timbul dan kota dibangun oleh para oligark tuan tanah suku yang menggulingkan raja-raja setempat. Perkembangan penting yang mempertahankan petani kecil dan menengah pada masa arkaik menyiapkan jalan bagi era Yunani Klasik yang lebih dikenal, antara abad kelima dan keenam SM.[9] Sesudah runtuhnya Athena demokratik di tangan bangsa Makedonia, berlangsunglah periode Hellenistik yang lebih otoriter dari 322 sampai 146 SM, tahun dikuasainya Yunani oleh Roma. Pada pertengahan abad kelima SM, populasi Athena dan pedesaan di sekelilingnya sedikit di atas 300.000.[10] Populasi pemilik suara (warga negara

---

[9] Anderson (1974a, 29—32) menawarkan tinjauan bagus atas periode Yunani Arkaik dan peran pentingnya dalam meletakkan dasar bagi *polis* sesudahnya. Mengikuti argumen yang pertama kali diajukan oleh Thomson (1949), Runciman (1982, 361) menawarkan deskripsi atas asal-usul para oligark tuan tanah Athena, yang bermula dalam kondisi "swasembada Zaman Batu Muda, diikuti pemakaian logam, dan sesudahnya penarikan nilai surplus yang ditempatkan di tangan para kepala suku yang, dengan melancarkan perang penaklukan menggunakan senjata unggul dan menggunakan budak untuk menggarap tanahnya, sampai pada tingkat aristokrasi tuan tanah."

[10] Populasi total sukar diperkirakan dengan tepat karena tidak pernah dilakukan sensus atas budak. Perkiraan populasi budak berkisar antara 75.000 sampai 300.000. Berdasarkan petunjuk yang

laki-laki dewasa) berjumlah sekitar 38.200. Perempuan, orang asing, dan budak yang menjadi 87 persen populasi tidak dilibatkan. Meski ada banyak yang tak dilibatkan, *polis* Athena selama abad keempat dan kelima jauh lebih "demokratis" dan partisipatif daripada Roma pada semua abad.

Sekarang kita beralih ke Italia. Ada dua periode utama Roma: Republik dan Imperium (Kekaisaran). Republik Romawi ada antara 508 sampai 27 SM. Imperium Romawi[11] terdiri atas dua bagian utama: Principatus, yang kadang berciri absolutisme tercerahkan, yang dimulai pada 27 SM sesudah naik takhtanya Augustus, dan berlanjut sampai 235 M pada masa kekuasaan Diocletianus; dan bagian kedua, Dominatus, dimulai pada 235 M dan berakhir pada 476, tahun ketika bagian Barat kekaisaran Romawi runtuh dan pecah menjadi Eropa feodal, sementara bagian Timur berlanjut sebagai Kekaisaran Byzantium sampai 1453. Ukuran Roma dan kekaisarannya mengalahkan segala yang ada di Yunani. Selama masa Republik Romawi, populasinya hampir mencapai 10 juta jiwa. Dengan penaklukan pada periode Imperium Romawi, angka itu naik jadi antara 45 sampai 65 juta yang tersebar di seantero Eropa.

Walau sebagian besar kekayaan oligarkis sepanjang era Yunani-Romawi berada di pedesaan, para oligark hidup dan memerintah langsung di daerah perkotaan. Ekonomi dari tanah pedesaan dan pertanian kecil di pinggiran Athena dan Roma, bahkan sampai abad keempat Masehi, kira-kira bernilai dua puluh kali ekonomi ibukota. "Dunia klasik," sebagaimana ditunjukkan Anderson (1974a, 19), "sangat bersifat pedesaan dalam proporsi kuantitatif dasarnya." Anderson menjabarkan ketidakseimbangan itu sebagai "supremasi ganjil kota atas desa" (1974a, 23). Keada-

---

hanya sepotong-sepotong mengenai kepemilikan budak di semua tingkat masyarakat, jumlah yang masuk akal adalah 120.000. Jumlah orang asing, atau *metoikos*, sekitar 25.000 termasuk seluruh anggota keluarga. Istri dan anak 38.200 warga negara laki-laki dewasa dipercaya total jumlahnya 120.000. Kalau digabungkan, semua itu menjadi populasi total kira-kira 305.000 pada puncak kejayaannya. Anderson menulis bahwa populasi Athena tak pernah melebihi 320.000. Jumlah dan proporsi di sini berasal dari Anderson (1974a, 38) dan Engen (2004).

[11] "Imperium Romawi" akan merujuk hanya kepada periode ini, sementara "kekaisaran Romawi" akan merujuk kepada ibukota dan daerah-daerah jajahan Romawi di Italia dan di luarnya selama berbagai masa.

an itu berkebalikan dengan tatanan feodal yang bakal muncul berabad-abad kemudian, di mana para oligark panglima tuan tanah tinggal di tanah yang menjadi sumber kekayaan mereka, yang mereka pertahankan dan kuasai sendiri-sendiri. Sementara itu, kota-kota yang lebih lemah pada era feodal berjuang keras agar meraih kemerdekaan seperti dinikmati para tuan tanah (cukup besar di Italia tapi nyaris tak ada di Jerman).

Para oligark era Yunani-Romawi berpindah ke kota untuk membentuk "kumpulan tuan tanah perkotaan" (Anderson 1974a, 19). Pertanyaan analitis yang utama adalah bagaimana keadaan itu mungkin. Anderson menekankan peran penting tanah garapan budak yang "memungkinkan terpisahnya kediaman dan pendapatan" (1974a, 24). Perbudakan menyediakan "sambungan ekonomis yang menghubungkan kota dan desa, demi keuntungan *polis*" (1974a, 25). Tak bisa disangkal bahwa perbudakan itu penting, dan perannya akan dibahas nanti. Namun, yang tak kalah pentingnya dengan perbudakan adalah penyesuaian besar-besaran yang harus dilakukan di antara para oligark. Mereka harus mengurus pertahanan kekayaan besar mereka yang bersumber pada pertanian dari segala ancaman, sambil berkuasa bersama dan hidup berdampingan di Athena dan Roma. Tidak ada negara tak-personal tersendiri yang dapat mereka mintai bantuan untuk mempertahankan kekayaan. Para oligark penguasa kolektif adalah "negara"—legislator, eksekutif, administrator, penegak hukum, juga pemimpin tentara, legiun, dan angkatan laut.

Para oligark tak dapat membangun dan memelihara sistem kekuasaan kolektif tanpa banyak perubahan pada organisasi pemaksaan. Seperti ditunjukkan pada Bab 2 mengenai oligarki panglima, salah satu ancaman terbesar yang dihadapi oligark bersenjata adalah sesama oligark bersenjata. Masalah itu sangat melemahkan upaya Mafioso membentuk oligarki penguasa kolektif yang efektif dari unsur-unsur panglima. Ada beberapa faktor di Yunani dan Romawi yang berpadu membuat pemerintahan kolektif oligarki jauh lebih mapan. Yang pertama terkait masalah ancaman dari sesama oligark yang berpotensi mengganggu kestabilan. Ketika secara fisik berada di Athena dan Roma—tak seperti ketika berada di

rumah sendiri di pedesaan atau ketika sedang memimpin pergerakan militer—para oligark penguasa kolektif tidak bersenjata.

Perlucutan senjata bersifat sebagian, dalam arti bahwa sepanjang zaman kuno, para tuan tanah yang termasuk dalam lembaga pemerintah tetap menjadi tokoh militer dalam masyarakat militer. Artinya juga, di dalam kota, para oligark penguasa kolektif masih punya sumber daya pribadi untuk menyewa pasukan pemaksa untuk mencapai hasil politik tertentu atau menuntaskan konflik yang tak dapat mereka kelola dengan argumentasi, bujukan, atau persekutuan. Terakhir, perlucutan senjata sebagian berarti para oligark yang relatif tak bersenjata di pusat imperium yang bersama-sama telah menciptakan dan memimpin alat pemaksa *publik* yang cukup kuat, terutama di Roma, tetap saja menggunakan alat pemaksa *pribadi* di pedesaan untuk menguasai tanah, mengendalikan budak, menagih utang dan pajak dari petani penggarap, dan mempertahankan batas tanah yang menjadi sumber kekayaan dan kekuasaan mereka di *polis*.

Faktor kedua yang meningkatkan kestabilan pertahanan kekayaan kolektif adalah satu set kesepakatan, aturan, norma, dan sanksi untuk menjaga para oligark dari sesamanya yang agresif, yang boleh jadi mencoba mengerahkan pasukan di ibukota, atau sesudahnya, terutama di Roma, dari para oligark pemegang komando militer yang mungkin menggunakan pasukan "publik" mereka untuk membereskan konflik antar-oligark di ibukota. Faktor ketiga terkait cara perbudakan dan hukum kewarganegaraan eksklusif sepanjang periode Yunani-Romawi membentuk perilaku kelas menengah warga merdeka yang cukup besar jumlahnya, yang secara objektif tertindas tapi secara subjektif bersyukur karena bukan budak maupun non-warga yang dieksploitasi di kota atau provinsi. Artinya, ancaman dari bawah, baik melalui partisipasi demokratis maupun pemberontakan, diredam oleh pembedaan status dan stratifikasi ekstrem di kalangan non-oligark. Untuk menjelaskan poin-poin tersebut, mari kita perhatikan Athena.

Athena

Oligark tuan tanah kaya ada di imperium Athena dan Romawi. Namun, skala dan konsentrasi kekayaan dan harta di Roma jauh lebih besar daripada di Athena, di mana petani menengah dan kecil tetap bertahan dan memiliki tiga perempat tanah sampai akhir periode demokratis. Di Athena, orang kaya biasanya memiliki banyak pertanian kecil, bukan satu pertanian luas seperti yang dikenal sebagai *latifundia* di Roma. Bahkan, selama periode Hellenik, ketika para oligark penguasa kolektif di Athena mulai membentuk pertanian lebih besar di Attica (yang paling besar tak pernah melebihi 1.000 acre (400 hektar)), tanah mereka masih sempit dibandingkan tanah para tuan tanah Roma. Anderson (1974a, 38) menawarkan ringkasan:

> Berdasarkan standar zaman Hellenik, tanah yang dianggap luas itu seluas 100—200 acre (40—80 hektar). Di Attica hanya sedikit tanah milik pribadi yang luas; para tuan tanah umumnya punya banyak pertanian kecil, bukan *latifundia* yang terkonsentrasi. Tanah seluas 70 acre (28 hektar) atau bahkan 45 acre (18 hektar) saja sudah dianggap di atas rata-rata, sementara tanah milik pribadi terkecil barangkali tak lebih daripada 5 hektar (2 hektar) luasnya; sampai akhir abad kelima, tiga perempat warga negara merdeka memiliki tanah di desa.

Keseluruhan profil kekayaan masyarakat Athena berbentuk seperti payung. Gagang yang panjang dan tipis mewakili massa budak tak berharta di dasar. Di dekat puncak masyarakat, semua harta terdistribusi dalam bentuk payung terbuka, dan para oligark penguasa kolektif yang kaya berada di pucuk payung. Tabel 3.1 menyajikan gagasan kasar mengenai distribusi kekayaan dan konsentrasi kekuasaan material di Athena.[12]

---

[12] Tabel 3.1 terutama bersumber dari Jones (1955, 1958), yang meneliti masyarakat Athena dengan fokus lebih pada abad keempat, ketimbang abad kelima. Jones menyatakan bahwa distribusi kekayaan tidak banyak berubah pada kedua abad tersebut (Jones 1955, 145). Perkiraan Jones disesuaikan tanpa mengubah proporsi. Populasi total yang digunakan untuk menghitung persentase di kolom keempat adalah 310.000. Orang asing (*metoikos*) cenderung lebih baik keadaan

Pendekatan yang dipakai untuk memperoleh perkiraan pada tabel disengaja konservatif. Gambaran yang muncul menunjukkan formasi sosial relatif datar dengan konsentrasi cukup besar pada kekayaan di tangan beberapa oligark di puncak.

TABEL 3.1 *Kekayaan dan Kekuasaan Material di Athena Zaman Klasik*

	Rata-rata Kekayaan (drakhma)	Persentase Kekayaan Warga negara	Persentase Populasi	Indeks Kekuasaan Material
1.200 Trierark—Oligark				
10 teratas	486.300	5,3	0,003	2.432
290 berikutnya	20.470	6,5	0,095	102
900 terbawah	12.000	11,8	0,295	60
Hoplites (prajurit-warga negara)				
8.200 teratas	4.245	38,2	2,7	21
4.800 terbawah	2.250	11,8	1,6	11
Thetes (warga negara kelas terendah)				
24.000 (keseluruhan)	1.000	26,3	7,9	5
Budak				
±120.000	200	0,0	39,0	1

Pesan penting dalam tabel ada di kolom paling kanan—Indeks Kekuasaan Material (Material Power Index, MPI). Namun, sebelum membahas

finansialnya daripada kebanyakan orang, dan beberapa di antaranya adalah saudagar sangat kaya—sehingga memenuhi syarat sebagai oligark menurut definisi studi ini (sangat berbeda dengan analisis lain yang hanya melihat para pelaku terkuat di antara warga negara). Kecuali beberapa *metoikos* super kaya yang termasuk 1.200 trierark di atas, tabel ini tidak menyajikan kekayaan mereka, yang hanya sedikit berupa tanah pertanian. Total nilai harta yang tersaji di Tabel 3.1 adalah 91,2 juta drakhma atau 15.200 talant. Nilai tukar berikut berlaku di Athena kuno: 1 talant = 60 mina; 1 mina = 100 drakhma; dan 1 drakhma = 6 obol.

pentingnya MPI, unsur-unsur lain dalam tabel layak dijelaskan lebih lanjut.

Budak. Tabel 3.1 paling baik dipahami kalau dibaca dari kiri bawah, dimulai dari para budak Athena Zaman Klasik. Budak dan populasi selain keluarga warga negara membentuk kelas bawah yang besar. Di tabel digunakan jumlah budak yang relatif konservatif, 120.000. Yang jauh lebih penting adalah angka 200 drakhma yang disebut sebagai "kekayaan" rata-rata seorang budak. Jelas budak itu sendiri termasuk harta dan kekayaannya nol. Tapi harus ada cara untuk menggambarkan posisi material individu di tengah—pasti seorang budak—dalam masyarakat Athena, supaya posisi dan kekuasaan material relatif warga negara dan terutama para oligark di atas bisa diperkirakan. Sebagai perwakilan "kekayaan" rata-rata budak, digunakan bayaran satu tahun untuk budak umum, dan diberi nilai satuan 1,0 untuk memperkirakan MPI Athena Zaman Klasik di kolom terakhir. Budak umum dibayar 3 obol per hari, atau 183 drakhma setahun, dengan asumsi tak ada hari libur. Untuk penyederhanaan, angka itu dibulatkan jadi 200 drakhma di tabel—perkiraan yang cukup tinggi karena sebagian besar budak adalah milik pribadi dan tidak dibayar (Jones 1955, 145).[13] Perbandingan jumlah budak dan warga negara di Athena dan pedesaan sekelilingnya adalah 3:1, dan budak menjadi 40 persen lebih populasi.

Thetes. Di atas para budak di struktur masyarakat yang berbentuk payung, unsur terbesar dan termiskin di antara warga negara Athena adalah para petani thetes. Jumlah mereka kira-kira 24.000 orang, dan

---

[13] Sangat sulit membandingkan mata uang kuno dan modern (Shelton 1988, 459). Engen (2004) menyatakan bahwa "satu drakhma bisa membeli makanan yang cukup untuk 16 hari bagi satu orang." Monivais & Drewnowski (2007) memperkirakan bahwa seorang Amerika berpenghasilan rendah pada 2007 menghabiskan $4 per hari untuk kebutuhan makanan. Biaya makan enam belas hari setara dengan $64. Sebagai faktor konversi, angka itu seharusnya dipandang sebagai taksiran sangat kasar. Jones (1955) menyatakan bahwa meski ada kesulitan dalam perubahan nilai, kita masih bisa membuat perbandingan mengenai stratifikasi *relatif*—contohnya, kesenjangan pendapatan antara seorang prajurit legiun biasa Romawi dengan centurion (perwira) dibanding seorang prajurit wajib militer Amerika dengan seorang Letnan Kolonel modern. Lihat juga "The Current Value of Old Money", http://projects.exeter.ac.uk/RDavies/arian/current/howmuch.html.

sekitar 12.000 di antaranya adalah pedayung angkatan laut Athena yang digaji 6 obol per hari, atau 1 drakhma untuk 240 hari kerja per tahun (Jones 1957, 7; Anderson 1974a, 38). Dari 12.000 thetes sisanya, sekitar 5.000 terbawah tak memiliki tanah dan menerima gaji 6 sampai 9 obol per hari. Dengan mengasumsikan kondisi ideal yang jarang terjadi (9 obol, 6 hari kerja seminggu, bekerja setahun penuh), itu sama dengan 2.800 obol per tahun atau 470 drakhma (Jones 1955, 144—5). Thetes merupakan kategori sisa, yang didefinisikan sebagai warga negara merdeka yang total hartanya bernilai di bawah batas 2.000 drakhma yang diperlukan untuk menjadi hoplites.[14] Di Tabel 3.1, nilai bersih harta seorang thetes diperkirakan 1.000 drakhma. Menurut Jones (1955, 145) thetes "mencari nafkah dengan menggarap tanah sempit yang luasnya di bawah 5 acre, atau sebagai pengrajin atau penjaga toko dengan maksimal lima budak pembantu, atau sebagai buruh." Perkiraan 1.000 drakhma untuk semua thetes mewakili titik tengah antara thetes yang tak punya harta sama sekali sampai batas hoplites 2.000 drakhma, dan mungkin konservatif mengingat 5.000 thetes diketahui tak memiliki tanah. Thetes menjadi 63 persen dari seluruh warga negara, sedikit di bawah 8 persen dari total populasi, tapi memiliki kira-kira seperempat dari seluruh harta warga negara di Athena.

Hoplites. Kepemilikan harta yang bernilai setidaknya 2.000 drakhma menjadi syarat seorang warga negara menjadi hoplites. Di Athena Zaman Klasik kira-kira ada 13.000 petani-hoplites yang lumayan kaya. Para hoplites, yang cukup kaya untuk membeli sendiri senjata dan perlengkapan perang, membentuk tulang punggung infanteri bersenjata barat dalam barisan falanx Athena. Menurut standar warga negara, hoplites berkisar dari yang agak miskin sampai cukup makmur. Kekayaan rata-rata hoplites, 3.500 drakhma, 50 persen lebih besar daripada kekayaan rata-rata thetes. Jones (1955, 147) menulis bahwa garis yang memisahkan

[14] Batas itu, setara dengan 20 minae, kurang lebih senilai tanah 5 acre, rumah pertanian, dan beberapa ternak. 2.000 drakhma juga cukup untuk membeli enam atau tujuh budak berkeahlian (Jones 1955, 144).

hoplites dan thetes "bersifat sepihak, dan pastilah banyak hoplites miskin yang keadaannya tak jauh dari garis itu." Thukydides (Buku III, Bab IX) menulis bahwa sepanjang Perang Peloponnesos, yang berakhir pada 404 SM, seorang hoplites dan bujang pembantunya masing-masing digaji 1 drakhma per hari. Kaum Hoplites membentuk sepertiga populasi, namun memiliki separuh dari seluruh harta warga negara di Athena. Kalau bukan karena 37.000 thetes dan hoplites—yang sebagian besarnya memiliki beberapa acre tanah yang kalau semuanya digabungkan menjadi tiga per empat dari seluruh harta warga negara, dan menjadi pertahanan bersenjata *polis* yang vital—tak terbayangkan masyarakat Athena yang berdasar budak, dipimpin dengan nyaman oleh para oligark, bakal memiliki unsur demokratis yang tangguh biarpun konservatif.

Warga Athena dengan nilai harta setidaknya 2.500 drakhma wajib membayar *eisfora*, pajak harta regresif untuk perang atau keadaan darurat yang dibayar dengan jumlah tetap oleh para warga negara terkaya (Jones 1955, 147). Catatan yang ada menunjukkan dengan jelas bahwa warga negara yang membayar pajak perang tidak hanya semua oligark di atas, tapi juga sejumlah besar hoplites. Artinya, ada cukup banyak hoplites yang tak hanya memenuhi batas 2.000 drakhma, tapi juga mencapai kekayaan minimum 2.500 drakhma untuk *eisfora*. Informasi ini membuat hoplites bisa dibagi menjadi tingkat "bawah" dan "atas" di Tabel 3.1.

Hoplites "Bawah". Kelompok ini beranggotakan sekitar 4.800 warga negara dan kekayaan rata-ratanya 2.250 drakhma, hanya sedikit di atas batas hoplites. Biasanya mereka memiliki "pertanian dengan rumah dan lahan 5 sampai 6 acre" (Jones 1955, 147). Beberapa hoplites bawah tampaknya punya masalah likuiditas. Jones menulis bahwa "Mantitheus, ketika *deme*(pemerintah daerah)-nya menyerukan wajib militer, mendapati bahwa banyak kawan-kawan hoplites-nya yang lebih miskin tak punya uang untuk ongkos perjalanan, dan menyediakan pinjaman 30 drakhma kepada masing-masing orang." Walau hoplites bawah hanya menjadi maksimal 2 persen populasi Athena, mereka menjadi 13 persen kelas warga negara Athena dan menguasai harta warga negara dengan persentase serupa.

Hoplites "Atas". Kelompok ini beranggotakan sekitar 8.200 warga negara dan lebih makmur daripada hoplites bawah karena memenuhi syarat *eisfora* 2.500 drakhma. Kekayaan rata-rata hoplites atas di Tabel 3.1 adalah 4.245 drakhma, yang kiranya sepadan dengan $270.000 pada 2007 dengan menggunakan nilai tukar $64 per drakhma.[15] Mengenai kelompok ini, Jones (1955, 147) menulis: "Kami punya bukti—yang cukup baik—dari Demosthenes, bahwa banyak di antara mereka yang relatif miskin." Di antara mereka ada "petani-petani yang mengais-ngais pendapatan, tapi karena dibebani biaya membesarkan anak, pengeluaran rumah tangga, dan tuntutan publik lainnya, tidak mampu membayar *eisfora*." Dia menambahkan bahwa ada indikasi sebagian pembayar *eisfora* "bahkan tak mampu membeli satu gadis budak untuk menjadi pembantu rumah tangga."[16] Kaum hoplites atas lebih mewakili tingkat hoplites secara umum. Satu dari tiap lima warga negara adalah hoplites atas, walau hanya menjadi 2,7 persen populasi. Merekalah kelompok pemilik tanah terbesar, menguasai hampir 40 persen dari semua harta warga negara.

Trierark-Oligark. Merekalah warga negara Athena terkaya. Jones (1955, 148) menulis bahwa mereka "kurang lebih merupakan 1.200 orang dalam daftar trierark: tidak ada syarat harta untuk golongan trierark, dan daftar itu dianggap berisi 1.200 orang Athena terkaya." Trierarki adalah nama yang diberikan kepada para warga negara super kaya yang wajib memimpin dan membiayai *trirema*, kapal perang Athena. Dengan kekayaan rata-rata 3 talant (senilai sekitar $1,5 juta) bagi tiap trierark, total harta keseluruhan trierarki adalah 3.600 talant, atau

---

[15] Ekstrapolasi dari perkiraan Jones (1955, 147—8) untuk abad keempat, total nilai harta proporsional untuk *eisfora* di Athena Zaman Klasik (dengan 38.200 warga negara) kiranya 9.400 talant atau 56.400.000 drakhma. Jones berpendapat bahwa rata-rata kekayaan di antara 1.200 trierark adalah 3 talant, atau 21.600.000 drakhma secara keseluruhan. Jadi sisanya ada 34.800.000 drakhma untuk 8.200 hoplites atas, atau 4.245 drakhma untuk tiap orang.

[16] Jones (1955, 147) juga menyebut: "Artinya pada paruh bawah atau dua pertiga terbawah [dari mereka yang termasuk hoplite "atas"] ... rata-rata harta pastilah jauh di bawah 1 talant [6.000 drakhma]; sekelompok besar pastilah tiap orangnya memiliki antara 25 dan 30 minae (setengah talant [3.000 drakhma]), dan mereka inilah kiranya para petani miskin yang dijabarkan Demosthenes."

21.600.000 drakhma (kira-kira $1,38 miliar).[17] Sebagaimana hoplites, trierarki juga dibagi menjadi golongan atas dan bawah. Mengulangi pola yang tampak di hampir semua masyarakat yang mengalami kesenjangan material, stratifikasi terbesar tidak terletak antara rata-rata warga negara dengan kelompok yang agak kaya, tapi justru di antara orang-orang kaya di atas. Segmen terkaya di Athena dikenal sebagai "Kelompok Tiga Ratus", yang 290 di antaranya rata-rata dua kali lebih kaya daripada 900 oligark di bawahnya. Namun, sepuluh oligark terkaya dalam Kelompok Tiga Ratus rata-rata empat puluh kali lebih kaya daripada 900 terbawah. Oligark paling kaya di antara kesepuluh orang memiliki 150 kali lipat kekayaan rata-rata oligark di bagian bawah trierarki, dan 9.000 kali lipat kekayaan median anggota populasi—seorang budak. Trierark menjadi sedikit di atas 3 persen dari seluruh warga negara, tapi bersama-sama mereka memiliki sekitar seperempat dari seluruh harta warga negara. Sebagai yang sedikit di atas 1 persen dari keseluruhan populasi, mereka hanya secuil kecil dalam formasi sosial Athena.

900 Trierark-Oligark Bawah. Untuk memperkirakan kekayaan rata-rata kelompok ini, ada baiknya diperhatikan bahwa "kekayaan tingkat menengah" di Athena Zaman Klasik berkisar antara 2 sampai 5 talant, atau 12.000 sampai 30.000 drakhma. Dengan kembali menggunakan kecenderungan asumsi konservatif pada tabel, digunakan 2 talant atau 12.000 drakhma sebagai rata-rata kekayaan 900 trierark-oligark bawah.[18] Kiranya itu sepadan dengan $770.000 pada 2007.

290 dari "Kelompok Tiga Ratus". Kekayaan sepuluh oligark terkaya dibahas terpisah dengan 290 anggota lain Kelompok Tiga Ratus. Ke-290 orang itu memiliki rata-rata 20.470 drakhma, atau sekitar $1,3 juta.[19] Jika kekayaan 10 teratas dan 290 selanjutnya digabungkan, maka rata-

---

[17] Kekayaan bersama 1.190 trierark terbawah adalah 16.737.000 drakhma (2,8 talant per orang), sepadan dengan kekayaan keseluruhan trierarki (21.600.000 drakhma) dikurangi perkiraan kekayaan sepuluh orang terkaya (4.863.000 drakhma).

[18] Secara kolektif, kekayaan 900 oligark adalah 10.800.000 drakhma dari 16.737.000 drakhma milik seluruh trierarki kecuali sepuluh orang terkaya.

[19] Angka ini didapat dari kekayaan seluruh trierarki (21.600.000) dikurangi kekayaan sepuluh oligark terkaya dan 900 terbawah. Sisanya 5.937.000 drakhma dibagi 290.

rata kekayaan oligark dalam Kelompok Tiga Ratus adalah 36.000 darkhma (kira-kira $2,3 juta), atau 6 talant, hampir tiga kali lipat rata-rata kekayaan 900 trierark bawah. Angka-angka itu sesuai dengan Jones (1955, 148) yang menggagas bahwa "5 talant [30.000 drakhma] pastilah jauh di atas nilai rata-rata tanah milik trierark," yang "hanya 3 talant [18.000 drakhma]." Jones menambahkan bahwa "mayoritas pasti memiliki lebih sedikit daripada jumlah itu, karena ada segelintir yang diketahui memiliki jauh lebih banyak."[20] Tiga ratus oligark terkaya mendapat penghasilan *tahunan* dari harta mereka yang lebih besar daripada keseluruhan kekayaan rata-rata hoplites.

10 Trierark-Oligark Teratas. Orang-orang ini adalah sampel orang-orang paling kaya di Athena.[21] Nilai rata-rata kekayaan mereka adalah 486.300 drakhma, atau sekitar $31,1 miliar. Di antara sepuluh orang itu, nilai kekayaan terbesar dan terkecil adalah 1.800.000 dan 84.000 drakhma, atau $115 miliar dan $5,4 miliar. "Walau harta sebesar itu memang luar biasa," Jones (1955, 149) mengamati, "tetap saja sepertinya ada

---

[20] Jones (1955, 147—8) mengakui bahwa kekayaan para oligark terkaya "mungkin perkiraannya terlalu rendah" karena ketika catatan berdasar pajak digunakan "biasanya pembayar pajak Athena tak menyatakan jumlah seluruh hartanya. Namun tanah dan rumah sukar ditutupi, dan barangkali kedua benda itulah sasaran utama pajak. Budak mungkin dikecilkan jumlah dan nilainya. Uang tunai dan piutang bisa disembunyikan. Tapi ada juga orang-orang yang usil mencari-cari harta tersembunyi, dan salah satu alasan mereka mengganggu orang kaya adalah bahwa sebagian besar orang kaya tahu penilaian *eisfora* mereka tak bakal diselidiki."

[21] Daftarnya, yang mencakup beberapa *metoikos*, disusun dari Jones (1955, 1958), de Ste. Croix (1989), dan Low (2008). Ketika sumber-sumber kuno menyebut dua perkiraan total kekayaan untuk seseorang, angka yang lebih kecillah yang digunakan (tapi angka lebih besar dicantumkan juga dalam kurung). Total kekayaan dilaporkan dalam drakhma. Para oligark ini hidup dalam satu periode yang mencakup dua abad. Dengan demikian, ada bahaya membesar-besarkan jumlah kekayaan di tingkat tertinggi jika mereka dianggap hidup pada waktu yang sama. Contohnya, akan muncul gambaran kekayaan terkonsentrasi yang melenceng apabila kekayaan Buffett, Gates, dan Walton digabungkan dengan kekayaan Rockefeller, Ford, Carnegie, dan Getty. Untuk mengatasi masalah itu, kedelapan nama pertama dianggap hidup pada waktu yang sama dan kekayaan utuh mereka dihitung. Dua nama berikutnya hidup pada generasi yang berbeda, sehingga kekayaan mereka dihitung hanya 50 persen-nya. Nama terakhir yang disebut, Pasion, dicantumkan sebagai rujukan tapi kekayaannya tak dihitung karena dia hidup para era yang jauh dari semua yang lain. Semua perkiraan dari Jones (1955) kecuali kalau disebutkan berbeda. Sepuluh wakil oligark yang digunakan untuk entri pertama di Tabel 3.1 adalah: 1. Epikrates 1.800.000 [3.600.000], 2. Nikias 600.000; 3. Oionias 489.000 (Low 2008, 26); 4. Euthykrates 360.000 (Jones 1958, 60); 5. Konon 240.000; 6. Iskhomakhos 120.000 [420.000]; 7. Demosthenes 90.000; 8. Lysias 84.000 [600.000]; 9. Hipponikos 1.200.000 dipotong jadi 600.000 (de Ste. Croix 1989, 118); 10. Difilos 960.000 dipotong jadi 480.000; 11. Pasion 480.000 (tak dihitung).

konsentrasi tinggi kekayaan di puncak masyarakat Athena, di kelompok kecil beranggotakan kira-kira 300 keluarga." Karena sumber-sumber menyebutkan secara tersurat, maka para cendekia tahu nama-nama para oligark itu, tapi sebaiknya mereka dipandang sebagai perwakilan kekayaan oligarkis di puncak dan jangan sebagai daftar orang terkaya *Forbes* versi zaman baheula. Jones (1958, 57) menulis bahwa 15 talant, atau 90.000 drakhma, adalah batas yang disebut Demosthenes sebagai "syarat orang bisa disebut sangat kaya." Di antara sepuluh, hanya satu yang tak memenuhi syarat itu.

Indeks Kekuasaan Material (Material Power Index, MPI). Berdasarkan semua perkiraan kekayaan di masyarakat Athena, kita bisa membahas konsentrasi kekayaan dan kekuasaan dengan lebih mendalam. Kolom paling kanan Tabel 3.1 menyajikan MPI yang menjabarkan intensitas kekayaan-kekuasaan di tiap tingkat formasi sosial. Satuan dasar untuk menghitung MPI adalah posisi material rata-rata massa budak di bawah. Jadi, kolom paling kanan adalah hasil pembagian nilai kekayaan rata-rata di kolom kedua dengan nilai kekayaan rata-rata budak, 200 drakhma, yang membentuk titik patokan dengan MPI 1,0. Penggunaan budak, bukan warga negara, sebagai dasar perbandingan tidaklah lazim dalam analisis formasi sosial Athena. Namun, tak peduli warga negara atau bukan, mereka adalah rata-rata dan anggota tipikal masyarakat serta ekonomi Athena. Budak menjadi pusat tiap diskusi politik-ekonomi Athena, dan mengesampingkan budak karena dianggap harta dan membatasi pembahasan hanya pada warga negara kiranya keterlaluan.[22] Dengan demikian, MPI menyediakan petunjuk kekayaan bagi tiap tingkat di formasi sosial sebagai kelipatan kekayaan anggota terbanyak, budak.

Ada dua aspek angka MPI yang menonjol. Yang pertama adalah pola kasar kelipatan empat atau lima antar-strata sosial utama. Thetes dengan MPI 5 kira-kira lima kali lipat lebih baik keadaannya daripada budak di bawah mereka. Dengan MPI 21, hoplites atas empat kali lebih kaya da-

[22] Terlalu banyak buku dan artikel mengenai Athena Zaman Klasik yang berfokus pada warga negara merdeka saja dan hanya sepintas menyebut budak.

ripada rata-rata thetes. Dan mayoritas, Kelompok Tiga Ratus, dengan MPI 102, kira-kira lima kali lebih kaya daripada hoplites atas. Itu pola stratifikasi yang relatif datar, berbentuk payung terbuka, dan membantu menjelaskan banyak aspek masyarakat Athena—termasuk kenyataan bahwa sebagian besar hoplites mampu memiliki beberapa budak, dan juga mengapa masing-masing anggota Kelompok Tiga Ratus jarang memiliki lebih daripada selusin budak (jumlah harta berupa manusia yang lumayan, berdasarkan standar Romawi).

Aspek kedua adalah intensitas konsentrasi kekayaan di puncak masyarakat. Dengan MPI 2.432, sepuluh oligark teratas bukan hanya ribuan kali lebih kaya daripada rata-rata orang di dasar masyarakat, tapi juga hampir dua puluh lima kali lebih kaya daripada rata-rata anggota 290 terbawah Kelompok Tiga Ratus. Ujung payung sosioekonomi Athena itu barangkali menjangkau ke bawah mencapai lima puluh keluarga terkaya juga. Kekayaan mereka yang sangat besar, juga kekayaan Kelompok Tiga Ratus dan 900 anggota trierarki lainnya, memberi para oligark Athena sumber daya dan kekuasaan yang diperlukan untuk mendominasi urusan negara dengan menguasai semua jabatan penting dalam oligarki penguasa kolektif mereka.

Davies (1971) menjabarkan pengaruh para oligark atas urusan publik di Athena yang berdasarkan kekayaan pribadi mereka sebagai "kuasa-harta" (*property-power*). Dia menyisir catatan-catatan yang tersedia untuk menyusun daftar orang serta keluarga paling kaya dan berpengaruh di Athena. Untuk periode antara 600 dan 300 SM, Davies mengidentifikasi "779 tokoh Athena yang boleh dianggap kaum kaya, mewakili keluarga-keluarga yang memiliki banyak harta dan karenanya memiliki kuasa-harta di Athena. Banyak di antaranya yang merupakan jenderal dan politikus penting, tapi ada juga yang tetap menjadi *privati*, tak aktif secara politik" (Lenardon 1974, 380). Dan sebagian dari mereka, seperti Lysias dan saudaranya Polemarkhos, adalah orang asing (*metoikos*).[23] Ini memas-

[23] Dua bersaudara itu "boleh jadi termasuk orang-orang terkaya di Athena akhir abad kelima SM, dan pada 404 SM mereka diketahui sebagai pemilik paling banyak budak di antara orang Yunani

tikan bahwa dari sudut pandang para oligark Athena, semua penguasa harus kaya, tapi dalam oligarki penguasa kolektif tidak semua orang kaya harus berkuasa. Beberapa orang kaya sudah cukup untuk menjaga kepentingan pertahanan kekayaan seluruh lapisan oligark.

Tak ada yang mempermasalahkan apakah formasi sosial Athena benar bertingkat-tingkat. Ada segelintir individu yang secara pribadi mendanai aparat *polis*, bergiliran memperlengkapi angkatan laut Athena yang mengesankan, dan menyubsidi para pedayung kapal perang dengan uang saku harian bersama-sama infanteri hoplites yang membiayai diri sendiri. Ada konsep kaya dan miskin yang jelas dalam masyarakat, juga hierarki jelas dalam gengsi dan keistimewaan—yang kesemuanya berdasar kekayaan.[24] Namun harus dikatakan juga bahwa pola konsentrasi kekayaan, bahkan dengan posisi ekstrem para oligark di dekat puncak Kelompok Tiga Ratus, masih sangat merata kalau menurut standar Romawi dan kapitalis modern. Pengamatan Jones (1955, 150) bahwa "orang-orang Athena terkaya pun relatif masih sederhana hidupnya" didukung oleh bukti. "Struktur sosial tersebut," tulis Anderson (1974a, 38), "dengan stratifikasi yang diakui tapi tanpa kesenjangan besar di antara warga negara, menjadi dasar demokrasi politik Athena."[25] Petani kecil dan menengah menuntut dan mendapat suara dalam sistem karena mereka memenuhi syarat batas kekayaan tertentu yang pada gilirannya membuat mereka bisa berperan penting dalam pertahanan *polis*. Andai ada kesenjangan kondisi yang lebih besar, lebih kecil kemungkinannya oligarki dan demokrasi dapat berpadu secara luar biasa di Athena.

Zaman Klasik, tapi di Athena mereka termasuk *metoikos* (orang asing penetap) dan tak memiliki hak politik" (de Ste. Croix 1989, 92).

[24] De Ste. Croix (1989, 115) menunjukkan bahwa walau thetes dan holpites diakui sebagai warga negara, mereka masih harus bekerja untuk hidup, sehingga para oligark kaya memandang rendah mereka. Tidak perlu bekerja adalah gengsi bagi mereka yang berharta cukup, sehingga dapat "hidup nyaman, sebagaimana dipandang orang Yunani, hidup tanpa dibatasi kebutuhan mencari nafkah, hidup yang dapat dihabiskan melakukan hal-hal yang pantas bagi seorang tuan: aktif berpolitik atau menjadi jenderal, dunia ilmu atau seni, berburu atau olahraga."

[25] Pola ini tak hanya ada di Athena. Menurut Anderson (1974a, 58): "*Polis* Yunani yang paling oligarkis pada zaman klasik pun pada dasarnya berdiri di atas kumpulan warga negara rata-rata yang berharta, dan belum mengalami kesenjangan kekayaan dan harta ekstrem."

Ancaman kepada Oligark. Dalam struktur sosial dan tatanan pemerintahan kolektif di antara para oligark Athena, apa saja ancaman yang mereka hadapi dalam mempertahankan kekayaan? Untuk menjawab pertanyaan itu, perlu ada penjelasan mengenai seperti apakah *polis* sebagai suatu sistem politik. Kalau disebut negara rasanya terlalu berlebihan. Tidak ada tentara yang selalu siaga, tidak ada birokrasi, dan bahkan tidak ada polisi. Meminjam kata-kata Aristoteles, Berent (2000, 266) menyebut Athena sebagai "suatu asosiasi atau kemitraan." Sebutan itu pas menunjukkan apa yang terjadi ketika sekelompok oligark kaya dan berkuasa membentuk sistem kerja sama pemerintahan dan pertahanan yang relatif sederhana, diperkuat dengan melibatkan kelompok laki-laki berharta menengah dan kecil. Meski cap "asosiasi" tidak terdengar negatif, sebenarnya banyak kekerasan dan konflik terjadi di dalam sistem itu sepanjang waktu. Berent (2000, 266) menegaskan bahwa "tentu saja ini bukan berarti ekonomi *polis* tidak didasarkan atas penguasaan surplus produksi para budak (atau "kaum miskin" secara umum), tapi juga bahwa eksploitasi dan perbudakan dapat ada dalam kondisi tanpa negara."

Tanpa negara atau penguasa sultanistik di atas, ancaman potensial kepada para oligark penguasa kolektif Athena hanya bisa datang dari sesama oligark atau kalangan di bawah mereka. Ancaman dari samping bisa berupa tiga bentuk—serangan dari dalam oligarki Athena oleh individu atau kelompok kecil; serangan bersama dari oligarki-oligarki lain di Yunani atau dari Persia; atau kombinasi kedua bentuk tadi. Struktur pemerintahan kolektif dalam *polis* adalah alat yang ampuh untuk menghadapi bentuk ancaman pertama dan kedua, dan kurang ampuh untuk menghadapi bentuk ancaman ketiga. Dalam hal ancaman dari dalam, perlucutan sebagian senjata di antara para oligark pengausa kolektif sangat mengurangi kemampuan individu atau kelompok kecil untuk mengancam keseluruhan sistem, sehingga nyaris tidak ada contoh kasusnya. Selain itu, dengan memperkenankan kelas menengah petani berharta menjadi sebagian besar angkatan bersenjata, individu oligark tak bisa membuat tentara bayaran untuk melawan oligarki penguasa kolektif.[26]

---

[26] Dalam *Politika*, Aristoteles (V vi 1306ª20—36) memperingatkan bahwa ketika seorang oligark

Lain halnya dengan ancaman dari luar. Anderson (1974a, 37) menulis bahwa kota-kota Yunani terlibat "persaingan terus-menerus dan saling serang." Serangan-serangan itu sepadan dengan saling serang antar-oligark panglima, hanya saja dilakukan secara berkelompok. Pertahanan harta tiap individu oligark Athena sepenuhnya bergantung kepada sistem pertahanan wilayah oleh kelompok. Untuk menghadapi ancaman serangan dari luar, pengurangan kemampuan pemaksaan individual di dalam kota diubah menjadi kemampuan gabungan untuk melancarkan kekerasan besar-besaran ke luar. Kerja sama pemaksaan ini hanya diarahkan ke luar, dilakukan hanya kalau perlu, dan dikelola oleh oligarki penguasa kolektif. Selain itu, sejumlah besar harta tiap oligark dialokasikan untuk pembuatan dan pemeliharaan pasukan pertahanan, dan mereka juga yang paling banyak mendapat untung ketika selaku penyerang mereka merebut atau mendapat upeti dari tanah oligarki tetangga yang lemah.

Ancaman ketiga—upaya kudeta oligarki dari dalam yang dibantu oligark dari luar—merupakan bahaya terbesar. *Stasis* adalah kata bahasa Yunani untuk hasutan pemberontakan. *Stasis* di kalangan miskin atau budak sudah marak di Athena sebelum dan sesudah abad-abad demokratis, tapi tidak selama abad-abad demokratis (walau terus terjadi di tempat-tempat lain di Yunani).[27] Sumber utama *stasis* di Athena selama abad kelima dan keempat SM justru dari dalam oligarki. Lewis (1980, 78) mencatat bahwa "*staseis* terutama terjadi di kelas atas" dan ambisi serta keyakinan para oligark predator "didukung rekan dari luar." Kudeta pada 411 SM terjadi dengan harapan ada bantuan dari Persia dalam Perang Peloponnesos, dan kemudian juga melibatkan tawaran perdamaian de-

---

memimpin tentara bayaran, "acap kali dia berubah menjadi seorang tiran," dan ketika beberapa oligark memimpin tentara bayaran, "mereka menjadi kelompok kecil penguasa." Bahaya tersebut menjadikan pembentukan tentara dari dalam masyarakat lebih disukai, dengan imbalan partisipasi politik. "Ketakutan akan konsekuensi seperti itu," Aristoteles mempertimbangkan, "kadang memaksa oligarki menggunakan pasukan rakyat, sehingga memberi bagian hak konstitusional kepada massa."

[27] Para oligark Athena lebih baik nasibnya daripada oligark lain di daerah Arkadia, di mana "sepanjang satu periode *stasis* tahun 363 [SM]," tulis Allen (1997, 122), "sebagian besar bangsawan dari semua kota di daerah itu dijebloskan ke dalam penjara di kota Tegea. Penjara segera jadi penuh sehingga balairung umum pun harus dijadikan penjara."

ngan para oligark Sparta, musuh Athena dalam perang.[28] Pengambilalihan pada 404 SM oleh "Tiga Puluh Tiran" kiranya mustahil terjadi tanpa intervensi para oligark Sparta. Keruntuhan terakhir kekuatan demokratis pada 322 SM tejadi ketika pasukan Makedonia di bawah Antipater membantu unsur reaksioner di antara para oligark penguasa kolektif Athena; orang-orang Makedonia kemudian merebut tanah dan memperkaya diri sepanjang era Hellenik.[29]

Ancaman-ancaman yang dihadapi para oligark dari anggota masyarakat yang lebih miskin di bawah mereka berpotensi serius. Para tuan tanah kaya di kelas atas menikmati kehidupan yang sangat nyaman dibanding kondisi menyedihkan dan sering kali brutal yang dialami para budak, yang menghasilkan surplus dari pertambangan dan tanah pertanian. Gaya hidup mewah orang kaya merupakan kebalikan kehidupan melarat para budak. Di tengah-tengah ada thetes dan hoplites, yang umumnya bersenjata dan setidaknya berpotensi berbahaya. Sikap dan perilaku kelas menengah masyarakat ini sangat penting bagi strategi pertahanan kekayaan oligark dan keberhasilan penindasan massa budak. Untuk memahami mekanisme internal pertahanan kekayaan dan harta di Athena Zaman Klasik, perlu dipamahi bahwa kesenjangan terbesar bukan terletak antara oligark dan non-oligark, melainkan antara orang merdeka dan tak merdeka. Menurut Anderson 91974a, 37), "garis batas terpenting" tidak membelah kelompok warga negara, meski stratifikasi internalnya besar. Garis batas itu selalu memisahkan budak dari semua orang lain. "Komunitas *polis* zaman klasik, tanpa peduli seberapa terpecah kelas-kelasnya," tulis Anderson, "didirikan di atas angkatan kerja budak yang mendasari bentuk dan isinya secara keseluruhan."

---

[28] Taylor (2002, 91) berpendapat bahwa dewan pemerintahan Athena sebenarnya tidak sulit digulingkan oleh Kelompok Empat Ratus meski sebagian tafsir tulisan Thukydides menyatakan demikian. "Walau teror, kekerasan, dan propaganda tercakup dalam laporan Thukydides," tulis Taylor, "pembahasan modern melebih-lebihkan semua itu sehingga mengabaikan tuduhan Thukydides bahwa warga Athena tidak menolak keras oligarki sehingga ikut bertanggung jawab terhadap oligarki." Demokrasi Athena, menurut kesimpulan Taylor, "tidak sulit diakhiri."

[29] Individu-individu oligark di Athena juga dapat mengandalkan sesama oligark di bagian lain Yunani sebagai tempat mengungsi apabila mereka harus kabur sesudah gagal menjatuhkan oligarki penguasa kolektif. Whibley (1896, 130) menyebut contoh Korkyra pada 430-an SM, dan "dukungan yang diberikan oleh para penguasanya kepada para oligark pengungsi dari Epidamnos."

Di sebagian besar negara-kota sezaman dan sekawasan, terjadi "perang antar-kelas nyaris terus-menerus", tulis Jones (1953, 153), dan "kontra-revolusi bergantian dengan revolusi." Athena malah bisa dianggap damai sentosa. "Setiap waktu selalu ada sekelompok kecil intelektual kaya yang membenci demokrasi," Jones melanjutkan, "tapi dalam keadaan normal mereka tak mendapat dukungan dari kelas menengah hoplites, juga kelas atas trierarkis." Gambaran yang muncul adalah kelompok warga negara konservatif-tengah yang tidak berminat menggoyang oligarki secara umum—walau mereka menggunakan senjata untuk bertarung ketika ada bagian reaksioner dalam oligarki penguasa kolektif yang mencoba mengubah tatanan Athena dari "oligark-plus" menjadi "oligark saja".

Dari sudut pandang oligark penguasa kolektif, thetes dan hoplites lebih merupakan sekutu strategis ketimbang kaum demokrat berbahaya. Meski ada partisipasi radikal yang tak lazim bagi warga negara miskin dalam dewan pemerintahan, mereka tak pernah menggunakan demokrasi untuk mengambil harta dan kekayaan Kelompok Tiga Ratus. "Tak pernah diajukan usul mengenai redistribusi tanah atau penghapusan utang, yang dilakukan demokrasi lain yang lebih revolusioner," kata Jones (1955, 153). "Itu bisa dipahami dalam masyarakat di mana harta, khususnya tanah, tersebar amat merata." Mayoritas hoplites dan thetes juga tidak memperjuangkan kemerdekaan budak; juga bisa dimengerti mengingat banyak hoplites juga memiliki budak. Dewan pemerintahan hanya membahas persoalan budak pada saat darurat nasional ekstrem, ketika diperlukan lebih banyak tenaga untuk mengisi kekurangan thetes pedayung angkatan laut.[30]

Demokrasi di *polis* tak menghadirkan bahaya bagi kepentingan pribadi maupun kelompok oligark penguasa kolektif. Justru konsentrasi harta oligark lebih mungkin aman dengan partisipasi hoplites dan thetes daripada tanpa partisipasi kedua kelompok itu. Di dalam dewan pemerintahan, dari trierark tertinggi sampai thetes terendah, "semua menghormati hak

[30] "Untuk menambah orang dalam armada yang memenangi pertempuran Arginusae," tulis Jones (1955, 153), "semua budak yang umurnya sesuai untuk dinas militer dikerahkan dengan janji akan dimerdekakan (dan janji itu dipenuhi)."

milik harta" (Jones 1955, 153). Contoh paling mencengangkan atas komitmen terhadap status quo distribusi harta ini tampak pada 404 SM sesudah para hoplites membantu mengalahkan Tiga Puluh Tiran dalam perang saudara yang berlangsung singkat. "Pada waktu itu pun," Jones (1955, 154) mengatakan, "tak terjadi pembalasan dendam atau perampasan harta." Kenikmatan memiliki sejumlah harta di tengah begitu banyak orang tanpa harta dan manisnya kemerdekaan di tengah perbudakan selalu menjinakkan unsur-unsur kelas bawah warga negara. Kalau kaum hoplites dan thetes tergoda mengerahkan senjata dan jumlah suara mereka untuk melawan segelintir kalangan di atas mereka yang sebagian tak bersenjata—ini kecil kemungkinannya terjadi—para oligark Athena dapat mengancam akan minta bantuan oligarki kota tetangga, terutama Sparta, sebagai cara terakhir. "Ancaman yang selalu ada itu," tulis Lyttkens (1994, 67), "sangat memperkuat posisi tawar kaum kaya dalam paksa-memaksa."

Dengan adanya kecenderungan kuat mendukung pertahanan kekayaan di antara semua warga negara, kemungkinan bahaya yang tersisa tinggal dari para budak. Pada dominasi dan eksploitasi habis-habisan atas budak-lah terungkap hakikat perlucutan sebagian senjata oligark. Karena walau para oligark Athena meredam kapasitas pemaksaan masing-masing demi menjaga kekuatan kolektif lateral yang bersifat setengah publik dan diarahkan ke luar *polis*, mereka tetap mempertahankan dan memelihara kapasitas pemaksa pribadi yang digunakan terus-menerus untuk mempertahankan kekayaan dan harta dalam bentuk budak yang mereka miliki, surplus dari jerih payah budak, dan pemberantasan pemberontakan yang dapat mengacaukan tatanan sosial jika menjadi terlalu besar. Berent (2000, 266) melaporkan bahwa "pemaksaan internal tak terorganisasi maupun profesional," tapi malah dilakukan secara individual. Biasanya, warga negara akan berkumpul dan menangkap para pelanggar berat dalam kota. Kemudian mereka serahkan pelanggar kepada Kelompok Sebelas—para penegak hukum yang ditunjuk melalui undian tiap tahun—yang bakal memenjarakan si pelanggar sampai persidangan, lalu melaksanakan hukuman apa pun yang dijatuhkan, termasuk hukuman mati.

Oligark dan Pemaksaan. Ketiadaan polisi berarti kedudukan sebagai satu di antara sedikit pelaku berwenang dan bersenjata di Athena adalah sumber penting kekuasaan dan keamanan. Seperti pendapat Berent (2000, 261), "ketiadaan aparat pemaksa publik berarti kemampuan melakukan ancaman fisik tersebar merata di antara anggota-anggota komunitas yang bersenjata atau berpotensi bersenjata, yaitu warga negara." Thetes dan hoplites biasanya menghadapi sendiri kejahatan kecil terhadap orang dan harta. Para oligark-lah yang memiliki kekayaan lebih besar dan memiliki sebagian besar budak dalam masyarakat. Dengan nyaris tanpa keterlibatan atau intervensi lembaga resmi *polis*, para oligark melakukan kekerasan terus-menerus untuk menundukkan para budak.

Fisher (1996, 219) mencatat bahwa "pencambukan jelas sudah menjadi kebiasaan," sementara Allen (1997, 122) menyebut bahwa "orang Athena biasa menghukum budak dengan membelenggu kaki," kadang untuk waktu yang sangat lama sehingga budak yang dibelenggu jadi sulit berjalan. Penjabaran Allen atas hukuman kurungan bagi budak menggarisbawahi kenyataan bahwa para oligark penguasa kolektif yang meredam penggunaan kekuatan terhadap sesama oligark tetap saja memiliki unsur pemaksaan individual untuk digunakan terhadap mereka yang bukan oligark. Tulis Allen (1997, 123): "Di sumber-sumber yang ada, kita dengar mengenai budak-budak yang dihukum kurung dalam rumah penggilingan gandum, dan salah satu pertanda budak adalah kerentanan terhadap hukuman badan. Menurut Demosthenes, hanya budak yang bertanggung jawab secara langsung atas pelanggaran yang dilakukan; orang merdeka bisa melindungi diri bahkan dalam kasus-kasus terparah, karena dalam sebagian besar kasus, hukumannya hanya denda." Penjara publik utamanya ada untuk menahan orang yang kasusnya masih disidangkan, dan setidaknya sampai orang itu membayar denda. Namun Allen menunjukkan bahwa di kediaman pribadi oligark merdeka dan berharta di pedesaan, hukuman kurungan bagi orang-orang yang tak merdeka lazim terjadi.[31]

---

[31] Allen (1997, 123) menarik kesimpulan ini: "Maka, halangan bagi perkembangan penggunaan hukuman kurungan oleh komunitas bukanlah tiadanya konsep hukuman kurungan, *namun selain*

Pemisahan antara yang merdeka dan tak merdeka juga kelihatan dalam hukum Athena yang mengizinkan "penyiksaan demi hukum"—praktik mengusut perselisihan atau kejahatan yang melibatkan warga negara berharta dengan menyiksa para budak agar memberi keterangan yang mereka ketahui. Sumber-sumber yang tersedia membenarkan keberadaan hukum itu tapi tak menyebut apakah benar diterapkan. Namun anehnya, tindakan tersebut pun dilakukan secara pribadi oleh warga negara pemilik budak, bukan oleh pihak ketiga atau orang yang berwenang. Menurut Todd (1995, 90) penyiksaan budak menunjukkan "hukuman informal dalam rumah dan tak berlakunya tindakan tersebut bagi warga negara secara umum." Mengenai pencambukan dan pemukulan budak, Todd menerangkan bahwa walau merupakan pemaksaan dan penghukuman yang dilakukan orang kaya dalam kapasitas pribadi, tindakan-tindakan itu dilakukan di depan umum supaya ada "konteks publik atas pelecehan seperti itu, sebagai pernyataan yang ditujukan bukan hanya kepada pelanggar melainkan juga kepada semua orang"—budak dan orang Athena merdeka yang miskin.

Berent juga menyoroti sifat pemaksaan dan penghukuman langsung dan pribadi oleh para majikan. Dia menegaskan bahwa karena sebagian besar budak adalah milik pribadi dan bukan milik umum, maka kendali atas budak juga lebih banyak bersifat pribadi. Para oligark tak hanya bisa mengandalkan sesama oligark, namun juga hoplites dan thetes, untuk membantu mereka dalam situasi ketika keadaan memburuk melebihi pencambukan, ikatan, dan kurungan dalam penjara pribadi oligark. Berent (2000, 264) menulis: "Di satu kalimat yang mencerahkan dalam *Politeia* [karya Plato] Sokrates menyamakan pemilik budak dengan tiran. Urusan pemilik budak adalah mengendalikan budak. Tapi mengapakah 'para pemilik budak ... tidak takut terhadap budak-budaknya'?" Jawabannya adalah bahwa "seluruh *polis* bakal membantu dia." Sokrates menegaskan perkara itu dengan satu contoh kasus:

---

ada kesukaran memindahkan peran penghukum kurungan dari individu ke komunitas, ada pula kebutuhan untuk membedakan budak dan warga negara." Mengenai hukuman di Athena, lihat Allen (2000).

> Bayangkan sekarang ada dewa yang memindahkan seorang laki-laki pemilik lima puluh budak atau lebih bersama istrinya, anak-anaknya, harta bendanya, beserta budak-budaknya, ke tempat terpencil di mana tidak ada orang merdeka lain untuk membantunya; tidakkah dia akan takut dirinya beserta istri dan anak-anaknya bakal dibunuh oleh budak-budaknya?[32]

Melengkapi semua cara dan teknik penindasan itu, sengaja ditambahkanlah strategi pecah-belah dan kuasai. Orang Athena sengaja mengumpulkan budak-budak dari berbagai ras dan asal-usul supaya mereka kurang mampu membentuk persekutuan yang bisa mengancam. Atau sebagaimana dikatakan Berent (2000, 265), "disorientasi dan pencerabutan dari akar merupakan alat penting untuk mengendalikan budak."[33]

Pertahanan kekayaan di *polis* Athena dilakukan bersama-sama oleh para oligark penguasa kolektif, satu lapisan pelaku di puncak formasi sosial yang kekayaan dan kekuasaannya ribuan kali lebih besar daripada anggota median komunitas. Perlucutan sebagian senjata oligark melancarkan kekuasaan kolektif mereka dan memungkinkan mereka mengelola ancaman dari dalam maupun luar terhadap kekayaan mereka yang berbasis tanah. Namun, mereka tetap bersenjata demi tugas penting mempertahankan harta secara individu melalui penindasan kejam atas para budak yang memproduksi surplus sosial yang menjadi landasan kekayaan oligarki di Athena kuno.

---

[32] Berent (2000, 265) memperkuat pernyataan itu: "Dalam kata-kata Xenofon ketika menyampaikan hal yang sama, semua pemilik budak dalam komunitas bertindak bersama sebagai 'penjaga tanpa bayaran'. Ketiadaan milisi yang siap siaga menundukkan pemberontakan budak mendampingi fakta bahwa 'para budak tak pernah menjadi satu kelompok yang utuh, baik dalam benak majikan maupun benak mereka sendiri, jadi biarpun dieksploitasi mereka (biasanya) tidak terlibat konflik sosial', dan bahwa kita tak mengetahui adanya pemberontakan budak di Yunani kuno, kecuali di Sparta."

[33] Berent (2000, 265) melanjutkan dengan mengutip bagian terkenal *Politika* di man Aristoteles menjelaskan bagaimana cara terbaik menaklukkan budak di tanah oligark: "Kelas yang bertani idealnya, dan jika kita bisa leluasa memilih, adalah budak—tapi jangan budak yang berasal dari satu sumber, atau sumber-sumber yang tabiatnya penuh semangat. Dengan begitu, akan terjamin sumber pasokan tenaga kerja yang baik dan akan hilang bahaya kemungkinan pemberontakan."

Roma

Dibanding Athena, Roma lebih besar, lebih bertingkat-tingkat, lebih kejam, punya lebih banyak lembaga yang mapan, dan lebih tak demokratis. Terutama selama fase Imperium, Roma mengendalikan wilayah yang jauh lebih luas, lebih banyak orang, dan lebih mengandalkan budak untuk produksi surplus. Seperti di Athena, dasar kekayaan Romawi adalah tanah. Namun tak seperti di *polis*, tanah milik para oligark Romawi terkonsentrasi menjadi *latifundia* berskala raksasa. Pada abad kedua Sebelum Masehi, Roma tak lagi punya kelas menengah yang sebanding dengan thetes dan hoplites di Athena, dan juga tak punya tentara berupa warga negara-prajurit yang membiayai diri sendiri. Legiun Romawi utamanya dibiayai kas Roma dan komandan-komandan kaya yang menjadi anggota oligarki penguasa kolektif. Di puncak sistem terdapat orang-orang kaya dan super kaya. Ke bawahnya ada kesenjangan yang besar dengan puluhan juta orang miskin yang tak memiliki tanah di bawah.

Sumber-sumber ketegangan dan konflik di Roma diperkuat dengan keadaan ekstrem itu, dan para oligark penguasa menjalani hidup yang makin bergelora seiring makin tuanya Republik. Besarnya kekuasaan Roma berarti bahwa ancaman kolektif-lateral dari oligark penguasa kolektif tetangga dekat maupun jauh jarang menjadi perhatian utama (kecuali secara sempit dalam perkara menjaga daerah yang sudah dikuasai atau mengusir penyerang di perbatasan).[34] Roma tak menghadapi bahaya dari luar yang sepadan dengan ancaman dari Sparta atau Persia terhadap Athena. Sebaliknya, ancaman terbesar yang dihadapi para oligark penguasa kolektif Roma adalah dari dalam—dari sesama oligark, meski sudah ada upaya menetralkan bahaya lateral, dan dari bawah.

Sebagaimana di Athena, perlucutan senjata sebagian merupakan unsur penting yang membuat oligarki penguasa kolektif jadi model yang bisa digunakan untuk dominasi bersama dan pertahanan harta. Namun, hakikat lembaga pemerintahan Romawi yang lebih berkembang, teruta-

[34] Dari 367 sampai 137 SM, daerah kekuasaan Republik Romawi meluas dari 115 ke 31.200 mil persegi (Stephenson 1891, 32).

ma makin besarnya pendanaan publik untuk legiun sesudah reformasi Marius pada 104 SM, menciptakan alat pemaksa yang dapat dikerahkan melawan para oligark penguasa kolektif Roma jika dipimpin oleh oligark kaya dan ambisius yang menggunakan kekayaan pribadi untuk menggaji serdadu yang tak memiliki tanah dan menjanjikan harta bagi mereka sebagai veteran. Satu-satunya harapan pertahanan para oligark penguasa kolektif adalah bahwa perpecahan antar-komandan legiun cukup besar sehingga satu atau dua jenderal yang kuat akan memihak para penguasa status quo di ibukota. Selama masa akhir Republik Roma, terutama sesudah 100 SM, cacat fatal dalam pertahanan bersama oligarki penguasa kolektif Roma tergelar secara dramatis dan kejam. Sesudah serangkaian pergerakan legiun Romawi ke Roma sendiri—dipimpin Sulla, Pompeius, dan Julius Caesar—Republik Roma akhirnya runtuh di bawah tekanan. Dalam prosesnya, oligarki penguasa kolektif digantikan bentuk yang lebih sultanistik.

Indeks Kekuasaan Material. Sebelum menganalisis sifat oligarki penguasa kolektif Roma, kiranya ada gunanya menaksir posisi material dan kekuasaan para oligark, dibanding rata-rata orang Roma dan pola Athena. Tabel 3.2 menyajikan stratifikasi material Roma selama era yang merentang dari abad pertama Sebelum Masehi sampai pertengahan abad pertama Masehi.

Tiap individu di kolom pertama dianggap memiliki keluarga yang beranggotakan empat orang.[35] Artinya, seluruh populasi yang diwakili dalam tabel adalah sebesar 55 juta orang lebih,[36] dan kota Roma sendiri

---

[35] Data untuk Tabel 3.2 diambil dari Goldsmith (1984) dan Milanovic *et al.* (2007, sesudahnya disebut Milanovic). Goldsmith menyajikan informasi mengenai taksiran kekayaan dan pendapatan sementara Milanovic berupaya menunjukkan semua data pendapatan. Pendapatan saja memberikan gambaran kurang lengkap atas kekuasaan oligarkis. Terutama ketika pengaruh atas legiun menjadi penentu penting dalam persaingan antar-oligark, banyak jenderal oligark menjanjikan pembagian harta pribadi berupa tanah kepada serdadu dan veteran sebagai cara memelihara kesetiaan pasukan. Petunjuk pendapatan kiranya hanya menggambarkan upah yang dapat dibayarkan oligark kepada legiun dari uang pribadi.

[36] Bagian atas Tabel 3.2 menunjukkan kekayaan rata-rata untuk berbagai lapisan pemilik tanah yaitu senator dan equites (ksatria). Pada pertengahan abad pertama SM, kepemilikan tanah di luar sekitar 400.000 warga negara dalam kedua kelas itu sangatlah kecil. Bagian bawah tabel menunjukkan anggota formasi sosial yang tak memiliki tanah. Karena tak punya harta dan ke-

populasinya sedikit di atas satu juta. Jumlah warga negara, antara lima sampai enam juta, kira-kira menjadi sekitar 10 persen populasi keseluruhan kekaisaran. Skala populasi kekaisaran Romawi pada puncaknya lebih daripada 150 kali lipat skala populasi Athena, dan kesenjangan antara para oligark terkaya Romawi dan anggota median masyarakat (sebagaimana tecermin di MPI) juga lebih daripada 150 kali lipat kesenjangan di Athena. Jelaslah bahwa kekayaan yang terkonsentrasi di tangan para oligark penguasa kolektif di puncak kekaisaran Romawi berlipat-lipat lebih besar daripada yang ada di Athena.

Budak dan buruh tani berada di bagian bawah formasi sosial Romawi. Ada delapan juta lebih budak. Itu sekitar 15 persen populasi—dan konsentrasinya lebih besar di provinsi-provinsi Italia daripada di daerah lain (Goldsmith 1984, 271, n39). Untuk penaksiran kondisi material di seantero formasi sosial, budak tidak dipisahkan dari lapisan termiskin buruh tani karena status budak sebagai orang tidak merdeka tak banyak membedakan mereka dari orang Romawi merdeka yang miskin, yang juga tak punya suara berpengaruh dalam politik. Hukum pembebasan dari perbudakan yang dipadukan dengan perbudakan karena utang juga berarti ada pergeseran status terus-menerus antara miskin-merdeka dan miskin-budak. Di Republik Romawi tahap akhir ada banyak sekali orang yang hidup hanya sedikit di atas batas kelayakan. Segelintir tinggal di kota sementara sebagian besarnya di pedesaan. Bersama keluarga, orang-orang itu menjadi 87 persen populasi dan bersama-sama mereka nyaris tak memiliki apa-apa. Pendapatan tahunan median mereka adalah 250 ses-

---

kayaan, perkiraan pendapatan tahunan mereka digunakan sebagai perkiraan kondisi material rata-rata. Asumsi-asumsi dan pilihan-pilihan yang dibuat dalam menaksir pendapatan dijelaskan dalam Milanovic (2007, 54—69). Kategori "Serdadu dan Pekerja" di Tabel 3.2 adalah rata-rata berbobot dari kategori-kategori berikut dalam tabel "Roman Empire 14" Milanovic, hlm. 64: "Perajin dan pekerja jasa"; "Pekerja dengan gaji rata-rata"; dan "Serdadu biasa". Begitu pula, kategori "Perwira dan Garda Praetor" di Tabel 3.2 adalah rata-rata berbobot dari kategori-kategori Milanovic berikut: "Garda Praetor"; "Centurion"; dan "Komandan Legiun". Pendapatan tahunan dasar budak dan buruh tani dibulatkan demi penyederhanaan dari angka 234 sampai 250 sesterce Milanovic. Tabel Milanovic juga mencakup kategori campuran berisi sekitar 200.000 "orang kaya lainnya" yang tidak dijelaskan dan tidak didukung perkiraan yang tersedia di Goldsmith (1984). Kategori tersebut tidak dicantumkan di Tabel 3.2.

TABEL 3.2. *Kekayaan dan Kekuasaan Material di Roma Kuno*

	Jumlah Orang	Rata-rata Kekayaan (sesterce)	Persentase Kekayaan Warga negara	Persentase Populasi	Indeks Kekuasaan Material
MEMILIKI TANAH					
Sepuluh Teratas	10	100.000.000	1,06	0,00007	400.000
Senator Lain	590	2.500.000	1,56	0,00426	10.000
Eques—Ksatria	40.000	500.000	21,17	0,289	2.000
Senator Kota	360.000	200.000	76,21	2,60	800
TAK MEMILIKI TANAH					
Perwira dan Garda Praetor	9.300	3.700	0	0,07	16
Serdadu dan Pekerja	1.450.000	800	0	10,5	3
Budak dan Buruh Tani	12.000.000	250	0	86,6	1

terce, atau kira-kira $5.500.[37] Untuk menghitung MPI, para penghuni median kekaisaran Romawi itu diberi indeks 1,0. Mereka menjadi patokan untuk memahami konsentrasi kekayaan dan harta di tingkat-tingkat masyarakat di atasnya.

Sebagaimana di Athena, Roma pernah punya hukum yang mensyaratkan prajurit harus memenuhi batas minimal harta dan setidaknya menanggung sebagian biaya pribadi dan senjata. Namun, ketika terbunuh dalam pertempuran atau bangkrut, prajurit dan keluarganya kehilangan harta yang berjumlah kecil atau menengah ke tangan oligark yang mengambil untung dari kesusahan mereka. Jadi, pada akhir abad kedua dan awal abad pertama SM, para serdadu Roma yang tadinya independen menjadi tak bertanah juga seperti para pekerja, pengrajin, dan garda praetor. Beberapa perwira, termasuk para centurion dan komandan legiun, digaji besar tapi mereka tak punya cukup harta untuk mencapai batas kepemilikan tanah untuk dianggap kalangan kaya di atas mereka agar bisa bersaing meraih jabatan politik. Secara keseluruhan, anggota-anggota formasi sosial Romawi yang tak atau hampir tak memiliki tanah—yang merdeka maupun diperbudak—menjadi 97 persen populasi. Di bagian besar masyarakat itu, kadar kompresi material cukup tinggi. Para perwira dan garda praetor, kelompok kecil yang tak sampai sepuluh persen populasi kekaisaran Romawi, hanya enam belas kali lebih kaya daripada rata-rata budak atau buruh tani. Itu kurang-lebih sebanding dengan perbedaan antara hoplites dan budak di Athena.

Pada lompatan dari yang tak berharta ke yang berharta di Roma-lah indikator-indikator konsentrasi material meningkat berlipat-lipat. Tabel 3.2 menunjukkan bahwa warga negara pemilik tanah di kekaisaran Ro-

---

[37] Membandingkan sesterce Romawi dengan dolar modern tidak lebih mudah daripada perbandingan drakhma. Cara tak sempurna yang dipakai di sini membandingkan prajurit legiun Romawi biasa dan prajurit Amerika Serikat. Milanovic (2007, 64) memperkirakan pendapatan tahunan seorang prajurit Romawi rata-rata adalah 1.010 sesterce. Seorang prajurit angkatan darat Amerika berpangkat E-3 (Private First Class/PFC, setara Prajurit Satu di Tentara Nasional Indonesia—*Penerj.*) dengan pengalaman 5 tahun mendapat gaji pokok tahunan $22.300 sebelum dipotong pajak pada 2009 (U.S. Department of Defense 2009). Dari situ didapat nilai tukar kasar 1 sestertius = $22, dan 1 denarius = $88. Menggunakan harga roti pada 2005, didapat nilai tukar yang setara, 1 sestertius = $21. Untuk perbandingan yang berguna, lihat MacKenzie (1983, 268).

mawi, walau lebih besar jumlahnya daripada keseluruhan formasi sosial Athena termasuk budak, hanya menjadi 3 persen populasi. Kelas pemilik tanah di Athena hampir empat kali lipat lebih besar daripada di Roma dalam hal proporsi populasi. Unsur terbesarnya adalah para senator kota. Di 3.000 kota di seantero kekaisaran Romawi, kira-kira ada 120 senator kota di tiap kota. Syarat harta untuk menjadi senator kota adalah 100.000 sesterce, atau sedikit di atas $2 juta. Sebagian besar punya harta lebih daripada dua kali jumlah itu. Mereka menjadi 90 persen dari seluruh pemilik harta dan memiliki tiga perempat lebih dari seluruh harta. Mereka adalah pemain-pemain besar di kota masing-masing, tapi mereka terpencar di seluruh wilayah dan tak punya sumber daya individual untuk memengaruhi kebijakan besar atau mengubah jalannya kekaisaran. Dengan MPI 800, mereka relatif memiliki kelebihan material dibanding hampir semua oligark Athena. Namun di Roma, di atas mereka ada ribuan pelaku dengan sumber daya jauh lebih besar, dan menghadapi ancaman lebih besar serta keras terhadap kekayaan dan harta.

Kekuasaan sejati di Roma mulai ada pada tingkat di atas senator kota—ordo equester, para ksatria. Karena lebih kecil jumlahnya daripada para senator kota, kekayaan para eques (anggota ordo equester) jauh lebih terkonsentrasi. Batas harta untuk menjadi ksatria adalah 250.000 sesterce (barangkali lebih daripada $5 juta), dan banyak yang punya harta lebih besar. Rata-rata nilai harta bersih mereka 2,5 kali harta senator kota yang tersebar di seantero kekaisaran, walau baru seperlima kekayaan rata-rata 600 senator yang berkumpul di ibukota Roma. Banyak eques kaya yang lebih kaya daripada sebagian senator yang kecil kekayaannya. Pergulatan selama hampir dua abad antara para senator dan eques terjadi pada awal Republik Roma, karena para senator berusaha mencegah para eques naik statusnya dan mendapat akses atas jabatan berikut pendapatan dari jabatan itu. Pada masa pertengahan dan akhir Republik Roma, sebagian besar pembedaan status sudah hilang, dan istilah eques "sekadar menunjuk kepada semua orang kaya yang bukan senator" (Beesly 1877, 15). Tak mungkin oligarki penguasa kolektif Roma mencakup kesemua 40.000 eques, tapi jelas yang terkaya di antara eques

terlibat oligarki. Walau para ksatria itu berjumlah kurang daripada sepertiga persen populasi Romawi, mereka menjadi 10 persen pemilik tanah dan memiliki 20 persen dari semua harta yang sudah terkonsentrasi di tangan sedikit orang.

Konsentrasi kekayaan di antara orang-orang super kaya di Roma itu ekstrem. Nilai kekayaan rata-rata senator di Athena barangkali setara dengan $2,3 juta pada 2009. Di Roma, rata-ratanya 2.500.000 sesterce, atau lebih daripada $55 juta—angka yang jauh lebih tinggi daripada harta rata-rata kekayaan sepuluh senator terkaya di *polis* Athena. Seorang senator Romawi dapat mengharapkan hartanya mendatangkan pendapatan 150.000 sesterce per tahun atau $3,3 juta (Milanovic 2007, 64). MPI untuk seorang senator Roma yang tipikal adalah 10.000 kali MPI budak, kesenjangan seratus kali lipat kesenjangan antara senator Athena dengan anggota median *polis*. Walau hanya segelintir di tengah populasi Romawi, semua senator memiliki hampir 3 persen dari seluruh harta dalam masyarakat.

Untuk melengkapi gambaran konsentrasi kekayaan pada masa akhir Republik dan awal Imperium Romawi, perlu kita evaluasi skala sumber daya kekuasaan material yang dimiliki, dikendalikan, dan dikerahkan oleh para warga negara paling kaya. Seperti di Athena, daftar nama tokoh-tokoh terkemuka Romawi sebaiknya dipandang sebagai pertanda konsentrasi kekayaan di puncak kekaisaran, bukan sebagai daftar oligark terkaya. Biarpun kurang presisi, datanya jelas berdasarkan banyak tulisan serta bukti arkeologi yang menunjukkan bahwa Roma selalu punya beberapa lusin oligark di puncak masyarakat, yang kekayaannya jauh lebih besar daripada kekayaan rata-rata senator. Plinius Muda (Gaius Plinius Caecilius Secundus), yang terus-menerus mengingatkan semua orang bahwa selaku seorang senator kekayaannya tidaklah istimewa, punya 100 budak dan tanah bernilai sekitar 15 juta sesterce, atau sekitar $330 juta. Di ujung atas, harta terbesar yang tercatat, 400 juta sesterce ($8,8 juta) dimiliki oleh Senator Gnaeus Cornelius Lentulus dan Narcissus, seorang mantan budak. (Alföldy 1988, 107; Davis 1910, 69; MacKenzie 1983, 270).

Tak ada perkiraan yang bisa diandalkan mengenai besar kekayaan pribadi Julius Caesar. Sesudah Caesar kembali dari kemenangan besar di Galia, perkiraan nilai harta rampasan yang ditunjukkan pada perayaan di Roma berkisar antara 600 sampai 1.750 juta sesterce, atau $13,2 sampai $38,5 miliar (Jaczynowska 1962, 491; Davis 1910, 70). Saking besarnya jumlah harta yang didapat Caesar dari perang, dia membuat pasar emas guncang karena harga emas jadi turun 25 persen. Selain kasus Caesar, bisa diperkirakan rata-rata sangat konservatif untuk harta para oligark penguasa kolektif teratas di Roma adalah sekitar 100 juta sesterce, atau $2,2 miliar.[38] Artinya, mereka 40 kali lipat lebih kaya daripada rata-rata senator, 200 kali lebih kaya daripada rata-rata ksatria, 500 kali lebih kaya daripada senator kota, dan 400.000 kali lebih kaya daripada anggota median populasi kekaisaran Romawi di bawahnya. Konsentrasi ekstrem sumber daya material itu memberi kekuasaan politik yang sangat besar dan cukup luwes bagi mereka yang bisa menggunakannya. Namun, kekayaan itu juga mendatangkan ancaman dan serangan yang ditanggapi para oligark dengan berbagai strategi pertahanan kekayaan.

Ancaman kepada Oligark. Efek politik kelas hoplites dan petani kecil thetes yang berharta dan konservatif di Athena adalah meredam konflik di dalam formasi sosial. Ancaman yang selalu hadir dari para budak dihadapi dengan kombinasi kekerasan yang dilakukan secara pribadi dan pengawasan oleh para oligark, serta sistem kendali dan saling bantu di antara warga negara pemilik tanah luas maupun sempit. Di Roma tidak ada kelas menengah dan tidak ada yang mendekati partisipasi

---

[38] Selain Lentulus, Narcissus, dan Plinius Muda, perkiraan rata-rata juga mencakup harta (dalam jutaan sesterce dan miliaran dolar) milik Seneca (300, $6,6), Pallas (300, $6,6), Augustius (250, $5,5), Marcus Licinius Crassus (200, $4,4), Demetrius (100, $2,2), Tarius Rufus Augustus (100, $2,2), dan Gaius Caecilius Isidorus (60, $1,3). Plinius Tua mencatat bahwa surat wasiat Isidorus menyebutkan kediaman yang mencakup 4.000 budak, 7.200 sapi, dan seperempat juta ternak lain. Dan itu sesudah "dia kehilangan banyak hartanya dalam perang saudara" (MacKenzie 1983, 271). Angka rata-rata 100 juta sesterce juga mempertimbangkan harta Marius, Sulla, L. Licinius Lucullus, Augustus, Tiberius, dan Pompeius. Sesudah menang perang di Timur, Pompeius mampu mempersembahkan 200 juta atau $4,4 miliar kepada kas Romawi (Jaczynowska 1962, 491). Sumber-sumber perkiraan harta para oligark terkaya Roma mencakup Alföldy (1988), MacKenzie (1983), Davis (1910), dan de Ste. Croix (1989).

demokratis kelas menengah dalam *polis*. Para oligark penguasa kolektif di Roma punya "wewenang tanpa batas yang melebihi apa pun yang kita tahu di Athena dan mencakup monopoli nyaris lengkap atas segala bentuk inisiatif politik," kata North (1990, 284). "Andai ada yang bisa disebut demokrasi Romawi," lanjut North, "maka sifatnya sangat tidak partisipatif dan karena itu berseberangan dalam banyak hal dengan demokrasi Athena."[39] Tanpa adanya kelas menengah yang memiliki tanah tak luas namun aman, Roma dan para oligark penguasa kolektifnya lebih mengandalkan pemaksaan kolektif kalau terjadi pemberontakan besar para budak, serta cara-cara pengendalian pribadi di kediaman masing-masing pada masa normal. Perkiraan terbaik memberi kesan bahwa perbudakan sangat intens dan brutal di Roma. Kalaupun tak menghitung budak-budak milik oligark di tanah pedesaan, 600 senator Roma memiliki sekitar 250.000 budak rumah tangga *di ibukota saja*—rata-rata 400 budak untuk tiap rumah senator.[40]

Menghadapi bahaya dari puluhan juta budak, buruh tani, dan warga kota pengangguran di Roma merupakan masalah pertahanan kekayaan besar bagi para oligark penguasa kolektif. Tanah luas dan aliran pendapatan dari tanah juga sulit dipertahankan jika produsen langsung tak ditindas dan ditindak. Seperti di Athena, perlucutan senjata sebagian berarti bahwa walaupun para oligark penguasa kolektif Roma menerima kesepakatan untuk mengurangi kapasitas mereka melakukan kekerasan terhadap sesamanya dan mengumpulkan sumber daya untuk pemaksaan kolektif berupa legiun, mereka tetap berperan langsung dalam pemaksaan yang diperlukan untuk mengamankan harta pribadi, termasuk budak.

---

[39] Runciman (1983, 177) sepakat, dan menyatakan bahwa Roma "secara politis maupun sosial sama tidak demokratisnya pada masa Republik maupun Principatus. Republik memang dipimpin oleh hakim-hakim yang dipilih lewat pemilihan umum, dan ideologi *libertas*-nya didasarkan kepada penggulingan monarki sebelum Republik. Tapi kemerdekaan hanya dinikmati segelintir elite, yang dipilih sebagai pejabat oleh minoritas dalam minoritas: di antara semua warga negara laki-laki yang memenuhi syarat, tak banyak yang dapat hadir secara fisik pada pemilihan umum untuk memberi suara, dan pemungutan suara pun berupa sistem yang sangat memihak dan mudah dimanipulasi."

[40] Scheidel (2005, 67) mencatat bahwa Pedanius memiliki "400 budak rumah tangga" dan menganggap "rata-rata senator dapat memiliki ratusan budak, dan rata-rata ksatria memiliki lusinan budak."

Oligark dan Pemaksaan. Satu pepatah terkenal Romawi memperingatkan, "Banyak budak, banyak musuh."[41] Biarpun tampak stabil dan tahan lama, sistem perbudakan selalu melibatkan kerja paksa yang dilakukan orang-orang yang terkurung secara sosial. Pemaksaan dan kekerasan, atau ancaman atas pemberlakuan keduanya, terletak di dasar perbudakan. Harris (1980, 118) memperkirakan bahwa Roma harus menangkap, membeli, atau menemukan hampir setengah juta budak baru tiap tahun hanya agar jumlah budak tetap bisa dipertahankan.[42] Perbudakan Romawi mewakili "degradasi tenaga kerja pedesaan paling radikal yang dapat dibayangkan," tulis Anderson (1974a, 24—5). Perbudakan adalah "tak kurang daripada perubahan manusia menjadi sarana produksi dengan menghilangkan semua hak sosial dan asimilasi legal sehingga manusia menjadi hewan beban: dalam teori Roma, budak pertanian disebut sebagai *instrumentum vocale*, alat yang bisa bicara, satu tingkat saja di atas hewan ternak yang disebut *instrumentum semi-vocale*, dan dua tingkat di atas perkakas yang disebut *instrumentum mutum*."

Eksploitasi terhadap budak tiada berbelas kasihan. "Pada prinsipnya tidak ada kebebasan bergerak sama sekali bagi mereka—budak, dalam satu kalimat terkenal Cato—hanya boleh bekerja atau tidur," tulis Mommsen (2006 [1855]), "Dan tak ada upaya mengikatkan budak dengan tanah garapan atau majikan melalui simpati manusiawi." Mommsen melanjutkan, "Isi hukum yang sekejam-kejamnya mengatur semua hubungan, dan orang Roma tidak berkhayal mengenai konsekuensinya." Jika tidak ditaklukkan secara psikologis dan fisik, budak dapat mengancam serius orang maupun harta oligark penguasa kolektif Roma. Seperti sesama mereka di Athena, mereka memegang petuah Aristoteles untuk memecah-belah budak-budak mereka. "Ada aturan ekonomi," Mommsen

---

[41] Dikutip dalam Mommsen (2006 [1855]). Semua rujukan Mommsen adalah ke jilid III, bab XII.

[42] Banyak yang merupakan tawanan perang atau dibeli di pasar-pasar budak besar di Timur. Salah satu sumber terbesar adalah "anak-anak terlantar" yang dibuang oleh orangtua yang tak mampu. "Kata penulis sejarah Plutarchus dengan gamblang 'orang miskin tidak membesarkan anaknya.' Penulis sejarah lain, Strabon, heran karena orang Mesir membesarkan semua anak yang lahir" (Harris 1980, 123).

mengamati, "yang menyarankan bahwa perpecahan di antara budak harus disuburkan, jangan dihilangkan."

Kepada tanda-tanda pertama perlawanan, para oligark langsung menjatuhkan hukuman cepat dan berat melalui sarana pemaksa pribadi yang mereka punya. "Kekerasan terhadap budak tidak pernah dibatasi," tulis Runciman (1983, 170).[43] Runciman menambahkan bahwa dalam sumber-sumber tidak ada keterangan mengenai perlakuan brutal terhadap budak di pertambangan. Penerapan penyiksaan yudisial terhadap budak oleh Plinius, atau hukuman ekstrem untuk budak pelarian yang tertangkap (disula, jika budak itu tak punya majikan) menunjukkan bahwa kekerasannya luar biasa. Penggunaan pemaksaan untuk pertahanan langsung harta pribadi adalah urusan individu oligark, termasuk penghukuman atas harta berupa manusia. "Merantai budak itu bukan praktik biasa," Mommsen (2006 [1855]) menjelaskan, "tapi kalau ada budak yang dihukum atau dianggap mau kabur, dia akan dirantai dan kalau malam dikurung dalam penjara budak." Penjara budak adalah buatan pribadi. Kecuali dalam keadaan ketika pemberontakan budak skala besar terjadi,[44] alat pemaksa publik dan kolektif yang dipelihara dan didanai para oligark penguasa kolektif Roma tak berperan dalam pertahanan harta dan kekayaan individu oligark. Untuk menghadapi tantangan harian terkait mengamankan kekayaan dan harta, perlucutan senjata sebagian atas para oligark penguasa kolektif menyisakan kapasitas pribadi untuk melakukan pemaksaan dan penghukuman terhadap budak bagi tiap oligark.

Ketergantungan Roma yang makin besar kepada kerja paksa budak terkait erat dengan dua fenomena lain: penaklukan tanah baru yang tak habis-habis dan penciptaan *latifundia* budak—konsentrasi tanah pertanian pribadi terbesar yang ada pada zaman itu. "Republik Roma-lah yang pertama menyatukan tanah-tanah pertanian luas dengan perbudakan massal di pedesaan dalam skala besar," tulis Anderson (1974a, 60). Se-

---

[43] Untuk laporan mengerikan mengenai perlakuan terhadap budak Romawi, termasuk penyaliban massal 20.000 budak yang memberontak di Sisilia, lihat Beesly (1877, bab 1).

[44] Yang paling terkenal adalah Perang Budak Sisilia Pertama dan Kedua pada 136—133 SM dan 104—100 SM, serta pemberontakan budak yang dipimpin Spartacus pada 73—71 SM.

lagi petani kecil makin banyak terserap mesin perang Romawi dan mati atau bangkrut, makin banyak pula budak yang didatangkan ke kekaisaran, dan makin banyak tanah yang didapat para oligark penguasa kolektif. Penggarapan oleh budak tidak hanya melepaskan petani jelata dari tanah agar bisa bertempur, namun malah mencerabut petani dari tanahnya untuk seterusnya. Ketika para serdadu kembali dari perang, mereka menjadi buruh tani miskin yang hidup hanya sedikit lebih baik daripada budak di pedesaan, atau bergabung dengan massa pengangguran tak berkeahlian di Roma dan kota-kota besar lain.[45] Ketika kekuatan besar dan tak-pribadi yang mengonsentrasikan tanah ke atas kurang memadai, para oligark menambah momentum dengan menggunakan kekuatan serta kapasitas mereka melakukan kekerasan untuk merampas tanah dari petani dalam proses yang dijabarkan Simkhovitch (1916, 204) sebagai "sapu bersih pertanian kecil."[46]

Hasilnya adalah perbudakan dan konsentrasi tanah pada skala raksasa. L. Aemilius Paulus memperbudak 150.000 orang di Epirus pada 167 SM, dan seorang oligark besar seperti Lucius Domitius Ahenobarbus memiliki *latifundia* yang terdiri atas banyak *villa* yang meliputi 200.000 acre (80.000 hektar) pada abad pertama SM (Bowman 1994, 55; Anderson 1974a, 61). Menurut Simkhovitch (1916, 201), Seneca, salah seorang tuan tanah paling kaya di Roma, bertanya kepada sesama oligark, "Sejauh apa kalian akan memperluas tanah kalian? Tanah yang luas, yang bisa menghidupi satu bangsa, masih tidak cukup luas untuk seorang tuan."

---

[45] Anderson (1974a, 28) merangkum hubungan itu seperti begini: "Pengerahan pasukan warga merdeka kota untuk perang bergantung kepada kelanjutan produksi oleh budak di rumah; medan pertempuran menyediakan tenaga kerja untuk ladang, dan sebaliknya, buruh tawanan memungkinkan pembentukan tentara warga negara."

[46] Simkhovitch (1916, 204) menulis: "Jadi kita diberitahu dalam *Metamorphoses Apuleius* mengenai bagaimana orang kaya, sesudah menjarah ternak tetangga miskinnya 'bertekad merampas juga tanah tetangganya yang tak luas, membuat-buat pertengkaran mengenai batas tanah mereka, lalu mengklaim seluruh tanah itu untuk dirinya sendiri.' Penjelasan serupa ditemukan di 'Jugurthine War' Sallust: 'Sementara itu orangtua dan anak serdadu, kalau kebetulan tinggal bertetangga dengan orang berkuasa, diusir dari rumah mereka. Maka ketamakan, bermitra dengan kekuasaan, mengganggu, melanggar, dan merusak semuanya tanpa batas, mengabaikan nalar dan agama serta menyerbu membabi-buta menuju kehancurannya sendiri'" (Simkohovitch 1916, 204).

Menghadapi Ancaman di Kota. Mengesampingkan sementara keterlibatan oligark menghasut massa merdeka di kota, para oligark penguasa kolektif Roma masih memerlukan sarana untuk memelihara keteraturan dan mempertahankan diri dari ancaman populasi orang miskin kota dan desa yang makin besar—yang sejumlah besarnya sudah pernah merasakan memiliki tanah dan pernah angkat senjata dalam pertempuran di luar negeri. Status sebagai warga negara Romawi yang merdeka tetap bergengsi, bahkan di kalangan miskin, dan mereka menjadi lapisan konservatisme yang membantu meredam bahaya dari bawah. Orang Romawi merdeka tahu bagaimana budak dan orang asing diperlakukan. Namun, batasan itu hanya memberi dasar bagi pembentukan aparat pemaksa yang lebih langsung oleh para oligark penguasa kolektif demi keamanan mereka.

Seperti di Athena, para oligark Romawi merupakan sumber kekerasan di tanah milik mereka di pedesaan. Runciman (1983, 170) merujuk kepada ancaman "dijebloskan ke dalam ruang penyiksaan pribadi" seorang tuan tanah terkemuka. Sebagai syarat kekuasaan kolektif, dan berbeda dengan perilaku oligark panglima, para oligark Romawi menahan diri dari menyerang tanah dan *latifundia* sesamanya, tapi petani kecil tak menikmati perlindungan seperti itu. Oligark berkuasa dapat "mempersenjatai budak atau penggarap untuk membunuh, menculik, atau merampok tanpa tersentuh hukum, dan dapat menduduki tanah tetangga yang lebih lemah dengan cara menggeser patok tanda batas dan mengambil alih" (Runciman 1983, 170).

Urusan di kota, di mana aturan-aturan kekuasaan oligarki kolektif lebih ketat, beda lagi. Diketahui dengan baik bahwa Roma, seperti Athena, tidak punya apa pun yang menyerupai polisi modern yang bersifat publik.[47] Beberapa cendekia telah menafsirkan itu sebagai kekosongan hukum pidana dan bukti pelembagaan negara yang kurang lengkap, yang menjadi sebagian alasan keruntuhan Roma pada akhirnya. Kesimpulan seperti itu menunjukkan bias modern dan salah paham atas sifat dominasi sosial dan kendali "publik" yang lebih pribadi dan langsung ketika oligark

[47] Untuk pembahasan awal mengenai polisi di Roma Zaman Klasik, lihat Echols (1958).

bersenjata lengkap atau sebagian. Seperti ditulis Nippel (1984, 20), "Yang tidak lazim dalam sejarah dunia justru keberadaan, bukan ketiadaan [polisi publik]."[48]

Rasa takut akan kekerasan massa perkotaan pada para oligark penguasa kolektif Roma bisa dimengerti. Nippel (1984, 24) menunjukkan bahwa "sumber-sumber mengungkap perasaan rentan kaum ningrat terhadap dugaan persekongkolan dan potensi bahaya perkumpulan-perkumpulan otonom dalam masyarakat." Semua pertemuan yang dilaksanakan sesudah hari gelap dianggap terlarang. Untuk menghadapi ancaman dari bawah, dominasi di Roma Zaman Klasik melibatkan cukup banyak hegemoni ideologis, eksklusivitas sosial strategis, dan efek kesadaran status. Namun, digunakan juga "kekerasan, perampasan, dan pemaksaan fisik" (Runciman 1983, 169). Struktur sistem mencerminkan sifat campuran pada kekuasaan dan peran oligarki dalam tatanan kekuasaan kolektif, bukan terpisah-pisah. Ada lembaga-lembaga resmi yang berwenang menjatuhkan hukuman—penangkapan, pemukulan, sampai hukuman mati. Namun, lembaga-lembaga itu semuanya dikuasai langsung tanpa kecuali oleh anggota-anggota oligarki penguasa kolektif. Roma, yang berada di titik transisi antara hukum pribadi ke hukum publik, memiliki pejabat-oligark, bukan sekadar pejabat.

Tiap orang Romawi sadar bahwa para oligark kaya dan berharta didukung aparat militer tangguh yang mereka biayai dan perlengkapi. Roma dilanda "disiplin militer yang diterapkan nyaris terus-menerus kepada masyarakat secara keseluruhan" (Nippel 1984, 24). Pada masa krisis, kekuatan tersebut dikerahkan melawan anggota masyarakat yang membe-

---

[48] Fokus buku ini pada pertahaan kekayaan dan harta, terutama pergeseran lokasi kapasitas pemaksaan, penting untuk memahami perkara ini. Transisi terbesar antar berbagai bentuk oligarki bukanlah antara oligarki panglima dan oligarki penguasa kolektif. Seperti kita lihat, transisi itu hanya menuntut perlucutan sebagian senjata oligark. Perlucutan senjata total oligark-lah yang benar-benar menjadi transformasi sejarah. Nippel (1984, 20) menggarisbawahi perubahan itu: "Pengalihan hampir semua (atau setidaknya yang paling penting di antara) fungsi penegakan hukum kepada otoritas publik telah berdampak sangat besar kepada persepsi modern atas hukum dan keteraturan sehingga masyarakat pra-modern sering dipandang tak punya lembaga dan sarana yang dibutuhkan." Studi ini menunjukkan bahwa "lembaga" dalam pengertian modern memang tak ada, tapi "sarana" yang dibutuhkan jelas tidak tak ada.

rontak. "Kerusuhan di Roma memenuhi berhalaman-halaman karya Cicero," Brunt (1962, 70) mencatat, "tapi efeknya pada jalannya sejarah terbatas; pemerintah pada akhirnya selalu dapat memberantas kekacauan di kota, jika bisa mengomando prajurit-prajurit yang setia." Memang jarang prajurit harus dikerahkan di ibukota—para oligark penguasa kolektif justru takut kalau ada kekuatan pemaksa besar di ibukota yang bisa dikerahkan oleh salah seorang di antara mereka untuk melawan yang lainnya. Namun pengetahuan massa miskin bahwa ada kekuatan brutal yang selalu bersiaga membuat mereka pikir-pikir dan tunduk kepada proses pemaksaan dan penegakan hukum biasa.[49] Hasilnya, menurut Nippel (1984, 23), adalah "internalisasi rasa hormat" yang kuat terhadap otoritas para hakim.

Semua pejabat Romawi yang menikmati *imperium*, atau kekuasaan, didampingi pasukan lictor ("pengawal") yang jumlahya sepadan dengan tinggi jabatan si pejabat. Pejabat rendah bakal dikawal setengah lusin lictor, dan yang paling banyak pengawalnya adalah diktator yang dikawal dua puluh empat lictor. Kalau warga negara terlibat kerusuhan, hakim bakal datang untuk menemui mereka, dengan didahului para lictor yang membubarkan massa agar sang perlambang kedigdayaan Romawi bisa tampil. Berdasarkan kekuasaannya, sang hakim bakal membereskan perkara di tempat atau menunjuk biang kerok untuk ditangkap para lictor. Itu hanya mungkin jika orang-orang sudah terintimidasi sepenuhnya oleh sang hakim yang mewakili potensi penindasan amat besar.

Pelaksanaan pemaksaan sangat bersifat ritual. Para lictor membawa *fasces*—tongkat-tongkat yang diikat jadi satu dengan pita, dan tergantung lokasi kerusuhan di dalam atau luar batas kota, bisa ada kapak yang ikut diikat pada *fasces*. Tongkat-tongkat melambangkan sifat kolektif rezim, mata kapak menandakan potensi kekerasan, sedangkan pita yang mengikat *fasces* melambangkan pembatasan dalam penggunaan kekerasan itu.

---

[49] Nippel (1984, 25) menambahkan bahwa "wewenang senat dan kestabilan rezim aristokratik tidak terancam serius" berkat kemampuan pejabat-oligark "melaksanakan penindasan dalam skala yang belum pernah ada. Penangkapan besar-besaran dan pengadilan atas ratusan atau ribuan orang hanya bisa terjadi dengan bantuan pasukan setengah-militer."

Ketika seorang hakim kehilangan kesabaran terhadap kerumunan orang yang tak mengindahkan perintah untuk membubarkan diri, maka dia bakal menyuruh para lictor-nya membuka ikatan pita dan membebaskan tongkat-tongkat dan kapak. Bukan berarti alat-alat sederhana itu dengan sendirinya ampuh melawan gerombolan orang yang marah. Pelepasan ikatan itu merupakan pertanda bahwa keadaan sudah hampir melewati batas dan mengingatkan apa yang bakal terjadi kalau keadaan makin parah. "Pemeliharaan keteraturan publik berawal dari unjuk wewenang hakim," Nippel (1984, 23) menulis, "dan tidak sebaliknya. Itulah mengapa hakim diharapkan mampu menghadapi kerusuhan hanya dengan kehadiran dan kemampuan bicara, serta mengapa pembubaran pertemuan publik yang ramai oleh hakim yang hadir adalah sarana yang memadai untuk mengembalikan keteraturan." Agar sistem tersebut bekerja, hakim juga harus menghindari situasi di mana otoritas mereka saja tak mampu menenangkan keresahan. Jadi, seperti dicatat Nippel, "para hakim juga disarankan tidak terlibat konfrontasi sia-sia yang dapat memengaruhi martabat mereka."

Sarana pemaksaan kolektif dan individu yang digunakan untuk pertahanan dari ancaman budak, petani, dan warga kota di bawah itu amat ampuh. Walau Roma menghadapi berbagai gangguan, kerusuhan, dan pemberontakan selama berabad-abad, semuanya selalu berhasil ditumpas. Tidak pernah ada revolusi dari bawah, dan kebangkitan rakyat tidak ada hubungannya dengan kejatuhan Roma. Sumber utama ketidakstabilan adalah dari oligarki penguasa kolektif Roma itu sendiri. Tatanan kekuasaan kolektif membereskan banyak masalah terberat yang merongrong oligarki panglima, namun juga menciptakan ancaman-ancaman baru di skala lebih besar. Buku-buku sejarah sering menyebut "Revolusi Romawi", tapi seperti ditunjukkan Runciman (1983, 165), revolusi itu "bukan revolusi." "Walau periode antara 60 sampai 14 SM menurut Syme memang menyaksikan 'peralihan kekuasaan dan harta dengan kekerasan'," tulis Runciman, "peralihannya tak terjadi dari satu kelas ke kelas lain. Peralihannya terjadi dari satu kelompok anggota kelas dominan ke kelompok lain."

Ancaman Lateral kepada Oligark. Oligarki penguasa kolektif yang menjadi struktur pemerintah Republik Roma terdiri atas arsitektur rumit susunan, aturan, dan sanksi yang dirancang untuk mencegah terjadinya peralihan kekuasaan dan harta dengan kekerasan. Berkembang dari konflik dan solusi bergenerasi-generasi, *Mores Maiorum* (Adat Para Leluhur) dan *Cursus Honorum* (Jalan Terhormat) menjadi konstitusi tak tertulis yang memungkinkan berjalannya kekuasaan oligarki kolektif. Di inti hukum tersebut ada kumpulan rumit batasan dan perimbangan kekuasaan yang kalau dipandang tanpa melihat sejarah bisa disalahpahami sebagai pembatasan demokratis atas kekuasaan dan potensi penyalahgunaannya oleh pemimpin. Masalahnya, sudut pandang tersebut adalah bahwa "rakyat" tak pernah punya kekuasaan untuk melakukan pembatasan serius terhadap para oligark yang memerintah mereka selama berabad-abad. Karena masyarakat Romawi selalu didominasi dari atas ke bawah sejak awal, hukum itu lebih baik dipahami sebagai usaha kaum berkuasa mengendalikan kaum berkuasa. Batasan dan perimbangan yang ada bersifat lateral, bukan vertikal. Dengan sangat rinci, mereka menghadapi lubang-lubang yang ada dalam pertahanan kekayaan bersama oleh oligarki penguasa kolektif.

Dua tantangan lebih sensitif daripada yang lain. Yang pertama adalah bahwa kekuasaan kolektif mesti menciptakan jabatan "resmi" yang memiliki kekuasaan dan hak istimewa yang harus dihormati semua oligark. Bagaimana caranya agar kekuasaan itu bisa dibatasi supaya tidak ada satu oligark yang dapat mengancam yang lain? Tantangan kedua terkait pemaksaan. Kekuasaan kolektif oleh oligark menciptakan kesempatan untuk mengumpulkan kapasitas pemaksaan menjadi kekuatan bersenjata yang tangguh. Tatanan itu menguntungkan bagi para oligark yang sebagian senjatanya dilucuti di ibukota. Pengumpulan kapasitas pemaksa memberikan kredibilitas bagi wewenang mereka atas massa miskin di bawah, dan membantu di pedesaan ketika perlawanan di tanah mereka tak bisa diatasi kapasitas pemaksa pribadi (terutama kelihatan ketika pemberantasan pemberontakan budak). Kekuatan kolektif oligarki penguasa juga mengamankan terhadap serangan lateral dari sesama oli-

garki penguasa kolektif di luar negeri, dan bukan hanya menyediakan kesempatan bertahan, melainkan juga memperbesar kekayaan dan harta para oligark. Namun, apa yang dapat dilakukan untuk mencegah mimpi terburuk oligark: ketika pasukan itu dikerahkan oleh satu oligark melawan kelompok penguasa? Hukum tak tertulis oligarki penguasa kolektif Roma mewakili kumpulan kebijaksanaan dan pengalaman "leluhur" yang membantu dan memelihara perlucutan senjata sebagian dan kekuasaan kolektif tanpa mengorbankan tujuan utama tiap oligark untuk mempertahankan kekayaan dan hartanya.

Jalan Kehormatan mencoba mengendalikan dan membatasi akses terhadap jabatan. Berdasarkan kepercayaan bahwa umur dan pengalaman di jabatan lebih rendah memengaruhi watak dan kemungkinan tindakan orang-orang yang mencapai jabatan-jabatan paling tinggi, diadakan batas umur yang ketat bagi tiap jabatan tinggi dan daftar jabatan tingkat rendah yang harus dijalani sebelum memegang jabatan tinggi. Untuk menyebar dan memecah kekuasaan, ada batas waktu antar-jabatan, dan ada larangan memegang jabatan tertentu lebih daripada satu kali. Selain pembatasan pada jabatan, masa jabatan juga dibatasi—jarang lebih daripada satu tahun—agar kekuasaan jabatan selalu mengalir dan berpindah di antara anggota-anggota oligarki penguasa kolektif. Awalnya demikian pula aturannya bagi oligark yang memimpin legiun. Tak peduli seberapa lama perang terjadi, komandan-komandan tetap dirotasi dan diganti berdasarkan pertimbangan oligark penguasa kolektif di senat untuk mencegah pergeseran kesetiaan para serdadu terhadap para komandan-oligarknya dan bukan lagi terhadap komando kolektif di Roma (Jaczynowska 1962, 489).

Jabatan-jabatan tertentu mengonsentrasikan banyak sekali kekuasaan dan memiliki potensi penyalahgunaan sangat besar sehingga memiliki aturan dan batasan khusus. Tribun plebeia, pejabat berkuasa yang dipilih untuk masa jabatan satu tahun, sering bersitegang dengan para senator, yang menjabat seumur hidup. Tribun punya wewenang untuk memveto hampir semua hukum atau keputusan, juga untuk memveto sesama tribun. Selama masa jabatan satu tahun, seorang tribun menikmati perlin-

dungan berupa larangan mengganggu—tribun tak boleh disentuh, diusik, dipaksa, diabaikan, atau dilencengkan dengan segala cara. Namun begitu masa jabatannya habis, andai tribun telah menyalahgunakan kekuasaannya menurut senat, dia langsung terancam diadili dan dijatuhi hukuman, termasuk hukuman mati. Jabatan konsul juga sangat berkuasa tapi sangat dibatasi. Dua konsul dipilih tiap tahun, namun agar efektif keduanya harus sepakat, karena masing-masing konsul bisa memveto sesamanya.

Contoh lainnya adalah jabatan diktator. Ada situasi-situasi darurat ketika kepentingan kelompok oligark penguasa kolektif berada dalam tekanan besar sehingga tidak bisa dijaga melalui proses lamban musyawarah dan kekuasaan bersama. Untuk menghadapi keadaan darurat, para oligark penguasa kolektif punya cara khusus untuk mengangkat seorang diktator dengan kekuasaan tak terbatas, tapi untuk jangka waktu terbatas. Diktator, yang menjabat hanya enam bulan, langsung mengambil-alih jabatan semua pejabat lain kecuali tribun, berkuasa langsung atas semua urusan sipil dan militer, dan dapat memenjarakan atau menghukum mati siapa pun tanpa pengadilan terlebih dulu. Untuk memastikan tribun tak dapat menghalangi tindakan darurat untuk mengamankan oligarki penguasa kolektif, keputusan atau tindakan diktator adalah satu-satunya perkara yang tak bisa diveto tribun. Tak seperti semua yang lain—tribun, konsul, dan hakim lain—hanya ada satu orang diktator dan dia bebas dari pengadilan sesudah masa jabatan atau penuntutan atas apa pun yang dia lakukan selama masa darurat enam bulan.

Seorang pejabat yang menyalahgunakan kekuasaan, melanggar aturan main yang sudah lama berlaku, dan mengganggu tatanan kekuasaan kolektif bisa dikelola—termasuk, jika keadaan sudah kelewatan, dengan mengatur kematian si oligark pembangkang demi kebaikan kelompok. Kadang itu dilakukan melalui prosedur publik dan sah, atau melalui sarana pembunuh bayaran.[50] Orang Romawi mengembangkan alat pene-

[50] Para oligark Roma juga memberi hadiah kepada informan yang mau membocorkan rencana pengkhianatan sesama oligark. Seperti dikatakan Nippel (1984, 24), sistem menawarkan "imbalan kepada informan, uang untuk warga negara, dan kemerdekaan (plus uang) kepada budak. Menawarkan kemerdekaan kepada informan budak bukan hanya berarti mengganggu hak milik harta

gakan hukum istimewa di dalam oligarki yang dikenal sebagai *coercitio*. Digunakan oleh para hakim tertinggi, *coercitio* dapat digunakan tanpa prosedur hukum. Menurut Nippel (1984, 22) *coercitio* mencakup "penyiksaan dan hukuman mati (dengan kapak), penangkapan dan pemenjaraan pembangkang, hukuman denda sampai batas *multa maxima* dan penyitaan harta." Dalam sebagian besar kasus, *coercitio* "bukan alat untuk menghukum orang di jalan Roma, melainkan senjata untuk mengendalikan dan mendisiplinkan anggota-anggota kelas penguasa."[51] *Coercitio* juga dirancang bukan hanya untuk menghukum oligark yang mengganggu kestabilan keteraturan kolektif di atas, melainkan juga untuk mengirimkan pesan publik yang kuat kepada oligark lain yang boleh jadi memikirkan gagasan makar yang sama. Nippel (1984, 22) menulis bahwa penerapan *coercitio* merupakan "prosedur yang luar biasa spektakuler, terutama ketika seorang anggota kaum ningrat dijadikan contoh."

Cara-cara tersebut menggambarkan luasnya variasi sarana pengamanan untuk mengurangi ancaman lateral yang muncul di antara oligark penguasa Roma. Berdasarkan hakikatnya, kekuasaan kolektif menghasilkan jabatan-jabatan yang untuk sementara memberikan kekuasaan yang berpotensi memecah bagi mereka yang memegangnya. Peluang jabatan-jabatan tersebut dapat digunakan melawan para oligark oleh rakyat tak berharta diganjal sistem pemungutan suara yang dirancang untuk menjamin mayoritas mutlak permanen di tangan para oligark (de Montesquieu 1748; Anderson 1974a, 5). Tak pernah ada keraguan bahwa semua jabatan bakal dipegang oleh orang-orang terkaya Roma. Namun, sistem pemungutan suara dan partisipasi rakyat tetap mengandung unsur pengelolaan antar-oligark. North (1990, 287) menyebutnya sebagai "kekuasaan

---

pemilik budak; artinya juga memancing pembangkangan budak terhadap majikan. Penetapan kekecualian atas aturan yang vital bagi masyarakat pemilik budak bahwa budak tak bisa memberi bukti melawan majikannya sendiri adalah pertanda penting mengenai betapa dianggap seriusnya konspirasi."

[51] Nippel (1984, 22) menambahkan: "Ini masalah konflik antara satu hakim dan hakim lain, atau antara hakim dan senator: hakim tinggi melawan hakim lebih rendah, hakim lawan calon pejabat yang tak memenuhi syarat, konsul yang memanggil senat melawan senator yang menolak hadir, konsul yang menjadi ketua rapat senat melawan senator yang mengganggu jalannya rapat."

arbitratif" dewan pemerintahan. Sebagian besar debat terhangat mengenai demokrasi bohong-bohongan berpusat di *polis* Athena. Sementara itu, Roma jauh lebih didominasi oligark penguasa kolektif. Tulis North (1990, 285, 287):

> Dewan dihimpun, diketuai, dikendalikan, dan dibubarkan oleh anggota elite sebagai hakim, dan dijalankan berdasarkan sistem pemungutan suara yang menguntungkan orang kaya serta menghalangi orang miskin berkonflik dengan orang kaya. [...] Roma tak punya Pemerintah, tak punya partai politik yang memperjuangkan kebijakan yang berbeda, tak punya lembaga perwakilan, tak punya sistem yang memperkenankan pemungutan suara massal di daerah, dan seterusnya.

Umumnya, para oligark berusaha mengelola sebagian besar urusan tanpa konflik terbuka. Cara pemerintahan dominan adalah "membereskan urusan Republik melalui kesepakatan dan pengaturan di antara mereka sendiri, tanpa mengindahkan pandangan warga negara yang kurang penting." Ada banyak hal yang dibereskan dengan kerja sama, dan "banyak yang biasa berada dalam pengaruh senat, termasuk negosiasi antarkeluarga atau kelompok, untuk dituntaskan ... dengan cara negosiasi demi kepentingan bersama" (North 1990, 285).

Namun, ada juga saat-saat menegangkan ketika konflik antara faksi-faksi oligarki tak dapat diselesaikan lewat perundingan. Aristoteles menulis bahwa "seorang penengah [netral] selalu memberi dasar keyakinan terbaik; dan 'orang di tengah' adalah penengah seperti itu" (Aristoteles, *Politika* 1296^{b}34, dikutip di Dietz 2007, 15). North (1990, 284) mengusulkan bahwa kaum plebeia (jelata) Romawi diperkenankan berperan sebagai penengah—tapi bukan sebagai pernyataan kekuasaan demokratis. Sebaliknya, peran itu ironisnya merupakan satu lagi penjaga untuk mempertahankan dan menyeimbangkan oligarki penguasa kolektif yang eksklusif. Tulis North:

> Keinginan populer rakyat Romawi mendapat saluran dalam konteks, dan hanya dalam konteks, perpecahan dalam oligarki. Jadi, politik demokrasi

> di Roma terkait kadar dan tipe persaingan yang terjadi antar-keluarga, kelompok, dan individu oligark. Adalah kenyataan bahwa kelas penguasa menerima arbitrasi dari pemungutan suara rakyat dalam keadaan-keadaan tertentu yang sangat penting, sebagaimana mereka menganggap kekuasaan dan keberhasilan keluarga-keluarga dan individu-individu harus dibatasi dengan pergiliran pejabat, pergantian komandan, dan seterusnya. Kesepakatan pembatasan itu terletak di inti sistem; kala melemah, runtuhlah pula sistem.

Di ujung lain yang berseberangan dengan komponen rakyat itu barangkali terletak batas utama bagi pejabat ambisius—aturan bahwa tak ada raja atau ratu yang boleh memasuki kota Roma. Artinya, secara tersirat, tak ada oligark Romawi yang dapat menjadi raja (walau aturan itu tidak mencegah gelar dan kekuasaan "kaisar" (imperator), yang berasal dari istilah militer, bukan kerajaan).

Hukum Romawi, yang belakangan bakal berperan sangat penting dalam kebangkitan negara absolutis dan kapitalisme, juga mencerminkan ketegangan konflik dalam oligarki dan kebutuhan mengatasinya jika kekuasaan kolektif oleh para oligark yang setengah bersenjata hendak bekerja efektif. Hanya sedikit hukum Romawi yang mengurusi kejahatan atau urusan masyarakat umum. "Hubungan warga negara dengan Negara, dan hubungan kepala keluarga dengan tanggungannya," tulis Anderson (1974a, 65), "tidak penting dalam perkembangan utama teori dan praktik hukum." Bagian terbesar hukum Romawi justru berfokus kepada urusan kepemilikan harta—tanah dan budak. Itu dekat dengan inti kepentingan oligarki, terutama jika mereka tak sepenuhnya bersenjata dan klaim harta tak bisa dibereskan langsung dengan kekerasan seperti gaya oligark panglima. Para oligark Roma menciptakan konsep harta "absolut". Anderson (1974a, 66) menambahkan: "tak ada sistem hukum sebelumnya yang pernah mengenal gagasan harta pribadi tanpa syarat." Itu merupakan inovasi penting yang mendamaikan pikiran oligark yang terobsesi mengamankan hartanya.[52]

---

[52] Jaminan atas harta pribadi di Roma menempati bagian di tengah-tengah klaim harta dan hak

Meski berbagai aturan untuk memungkinkan kekuasaan kolektif itu penting, semuanya kalah penting dibanding aturan dan kesepakaatn seputar alat pemaksaan. Tak ada satu pun faktor yang lebih mengancam para oligark Roma daripada legiun-legiun yang mereka ciptakan, danai, pimpin, dan kerahkan bersama-sama. *Mores Maiorum* merinci di mana dan bagaimana pemaksaan dapat digunakan. Aturan pertama mengatur para serdadu. Untuk memastikan bahwa kepentingan para serdadu sejalan dengan para oligark dan kesetiaan mereka adalah kepada Roma, serdadu harus warga negara berharta. Ketika *mor* tersebut tak dipatuhi, tergulinglah oligark penguasa kolektif. Para oligark Roma yang dilucuti sebagian senjatanya lebih rentan dibanding oligark panglima yang bersenjata lengkap, dan karena itu dilakukan berbagai upaya untuk membatasi semua kekuatan dan sarana pemaksaan di dalam *pomerium*, batas kota Roma. Membawa senjata di dalam *pomerium* bukan hanya dilarang hukum, tapi juga dilarang agama (artinya pelanggaran aturan ini bisa disidang sebagai kasus penodaan agama).

Ketika hakim didampingi para lictor yang membawa *fasces* di dalam ibukota, mata kapak harus dicabut demi mematuhi aturan membawa senjata. Ketika para garda praetor memasuki kota, mereka harus memakai baju sipil agar tidak tampak mengancam. Pembatasan terbesar adalah bagi para komandan dan serdadu. Pertama, ada prinsip *domi et militiae* yang membatasi ranah domestik dan militer (Nippel 1984, 20). Legiun-legiun Roma tak diperkenankan masuk Italia tanpa membubarkan diri dulu. Satu-satunya pengecualian adalah kalau mereka dikerahkan ke bawah dengan alasan keamanan untuk melawan massa warga negara yang memberontak—pengerahan ke semua arah lain dianggap "politis". Pembatasan lebih ketat lagi berlaku di *pomerium* Roma. Hakim provinsi maupun jenderal tak diperbolehkan melintasi batas Roma tanpa melepas wewenang jabatan atau komando. Para jenderal dan hakim memang

---

milik harta. Kuncinya adalah pada lokasi pemaksaan yang ada di balik harta eksklusif, Agar hak milik harta bisa ada, negara harus punya monopoli atas sarana pemaksaan—artinya para oligark harus dilucuti semua senjatanya, bukan hanya sebagian.

dilarang kembali ke Roma tanpa dipanggil secara resmi oleh senat. Datang ke Roma tanpa diundang berarti ancaman langsung terhadap oligarki penguasa kolektif, setara dengan kudeta.

Parade kemenangan merupakan perayaan meriah keberhasilan seorang jenderal yang menampilkan barang-barang rampasan perang. Budak dan tawanan bakal ditampilkan berbaris, bersama emas dan barang rampasan lain yang akan masuk ke kas negara Roma. Namun, sang jenderal harus menunggu di luar Roma bersama serdadunya sampai senat memperbolehkan dia masuk, dan kalau sudah masuk sang jenderal tak lagi berdinas aktif ketika di dalam kota dan tak dapat mengomando serdadunya—yang dilarang mengenakan pakaian tempur ketika berada dalam kota. Sekali lagi, penyimpangan dari protokol ketat itu dianggap ancaman langsung terhadap oligarki penguasa kolektif. Selama berabad-abad, legiun-legiun menjaga para oligark Roma terhadap ancaman dari luar, dan aturan terkait legiun menjaga para oligark Roma dari kemungkinan penggulingan militer dari dalam. Pelanggaran bertahap atas aturan tak tertulis kekuasaan oligarki kolektif-lah yang akhirnya menyudahi Republik Roma dan memunculkan para jenderal-diktator pada awalnya, lalu para jenderal-kaisar, ke tampuk kekuasaan. Perubahan itu menandai transformasi, bukan akhir, oligarki di Roma.

Kerusakan Oligarki Penguasa Kolektif. Rusaknya oligarki penguasa kolektif Roma bermula pada 133 SM dengan satu pelanggaran berat norma dominasi bersama yang dilakukan seorang tribun bernama Tiberius Sempronius Gracchus. Seabad kemudian seluruh tatanan kekuasaan oligarki kolektif runtuh sepenuhnya. Akhir oligarki penguasa kolektif Roma terhadi pada 27 SM dengan perpindahan kendali aparat pemaksaan Roma secara permanen dari tangan senat ke tangan Kaisar Augustus. Selagi abad pertama SM berakhir, Roma telah bergeser menjaid oligarki sultanistik. Pada awal keruntuhan, para oligark penguasa kolektif Roma mati-matian mencoba mempertahankan rezim dengan membunuh empat oligark kuat (dan mengasingkan satu) dalam waktu empat puluh tahun dengan alasan mereka terang-terangan melanggar aturan lama kekuasaan kolektif, dan berani menghasut "kelas bawah yang berjumlah besar dan

resah" (Anderson 1974a, 57) dengan hukum yang mengganggu inti kepentingan pertahanan harta para oligark paling berkuasa dan konservatif.[53] Hanya satu orang oligark yang mengajukan usul serupa dan bertahan hidup tanpa diapa-apakan—karena dia diam-diam membatalkan usulnya untuk membagikan tanah kepada orang miskin. Pemberantasan tanpa pengadilan atas empat anggota terkemuka lapisan penguasa dalam empat dasawarsa saja itu lebih banyak daripada jumlah orang yang dibunuh secara kolektif (bukan dihukum mati) dalam pertempuran-pertempuran antar oligark selama empat abad sebelumnya. Namun, itu masih kecil dibanding saling bantai yang terjadi dalam oligarki penguasa kolektif sesudahnya.

Pelanggaran oleh keempat oligark yang bermula pada 133 SM, meski meresahkan, hanya membuka jalan untuk datangnya ancaman jauh lebih besar kepada oligarki penguasa kolektif yang sedang limbung. Untuk pertama kalinya sesudah berabad-abad, pergeseran dari komando pasukan pribadi oligarki "demi Roma" menuju pengerahan legiun yang diatur publik dan kolektif "oleh Roma" mengalami serangkaian hambatan besar dan akhirnya malah berbalik arah. Pemutusan akses individu oligark atas kekuatan pemaksaan yang mengancam rezim—yang diperlukan untuk kemunculan dan keberlangsungan oligarki penguasa kolektif sebagai pilihan cara pertahanan kekayaan dan harta—dibuyarkan oleh serangkaian oligark militer, dimulai oleh Marius namun dibuat lebih mengancam oleh Sulla dan Julius Caesar, yang mendapat komando pribadi atas sebagian besar legiun Roma (Baehr 1997).

Namun, terhubung kembalinya oligark dengan kapasitas pemaksaan yang terjadi itu beda dengan kasus oligark panglima, yang berupa banyak kekuatan pemaksaan yang saling bersaing dengan skala lebih kecil. Ketika itu, individu-individu oligark sedang mengendalikan sendiri kekuatan-kekuatan raksasa yang dibangun oleh kelompok besar oligark pengua-

---

[53] Reaksi langsung para oligark adalah mempertahankan kekayaan dan harta. "Sikap tegas senat terhadap reformasi agraria Gracchus, sikap bermusuhan senat bahkan terhadap usulan-usulan hukum yang moderat, menunjukkan hasrat seluruh kelompok penguasa untuk menjaga keadaan harta mereka" (Jaczynowska 1962, 486).

sa kolektif, bukan oleh individu-individu panglima yang sendirian. Kombinasi baru yang radikal itu—satu atau sekelompok kecil oligark untuk pertama kalinya mampu mengerahkan secara pribadi aparat pemaksaan suatu "negara" atau imperium—memungkinkan terjadinya bentuk oligarki sultanistik di skala besar. Para oligark penguasa kolektif Roma yang sebagian bersenjata telah menciptakan bahan mentah untuk membuat oligarki sultanistik, dan sekalinya sarana pemaksaan diambil alih, oligarki penguasa kolektif tak bisa melawannya baik sendiri-sendiri maupun bersama. Tujuan halaman-halaman ini bukanlah menceritakan kembali seluruh sejarah periode panglima yang terjadi pada akhir zaman oligarki penguasa kolektif Roma. Sudah banyak yang membahasnya.[54] Tujuannya adalah menawarkan penafsiran baru atas era tersebut dengan memusatkan perhatian pada arsitektur kekuasaan oligarkis, sifat ancaman terhadap kekayaan dan harta, serta bentuk dan perubahan lokasi kapasitas pemaksaan untuk mengamankan harta.

Tiberius Gracchus (sesudahnya disebut Tiberius) merupakan seorang anggota keluarga oligark terkemuka Roma dan pada 133 SM terpilih untuk jabatan tribun plebeia. Jabatan itu memberinya satu tahun untuk meluncurkan satu pertaruhan politik ambisius yang bakal bergema selama seabad dan akhirnya meruntuhkan Republik Roma. Tiberius yang pernah menjadi komandan militer menyaksikan langsung di seantero Republik bahwa konsentasi harta yang ekstrem di tangan segelintir oligark, dan penggarapan tanah oleh budak, bukan petani kecil warga negara Romawi, merupakan tren berbahaya yang akhirnya dapat melemahkan kemampuan Roma membela diri. Tiberius bertekad menghentikan kemerosotan itu. Namun, Tiberius juga mau membereskan beberapa perkara di dalam oligarki Roma, dan dia tahu bahwa pengajuan usul hukum reformasi tanah yang radikal di senat bakal menghajar habis-habisan musuh-musuhnya di senat. Didukung faksi Claudia, Tiberius menyerukan perlunya

---

[54] Satu catatan sejarah periode itu yang berguna, terutama kalau dibandingkan dengan tulisan Plutarchus, adalah catatan sejarah Appianus dari Alexandria (Appian 1912), ditulis pada abad pertama Masehi. Semua kutipan dalam bab ini berasal dari Appian (1912), Buku I.

hukum baru yang bakal meredistribusi tanah publik bagi para buruh tani yang tak memiliki tanah dengan harapan mereka yang mendapat tanah bakal menjadi sumber kekuasaan tribun. Kelas bawah menyambut baik dan mendukung inisiatif Tiberius, meski sebenarnya itu untuk kepentingan Tiberius sendiri.

Inisiatif Tiberius itu sederhana tapi sangat mengancam oligarki penguasa kolektif: dia mengusulkan penegakan hukum yang sudah tertulis dalam kitab hukum mengenai tanah publik Roma, *ager publicus*. Meresahkan para oligark di senat yang selama bergenerasi-generasi telah secara ilegal menggelapkan tanah publik yang didapat melalui penaklukan militer menjadi tanah milik mereka sendiri (dan mewariskan tanah-tanah itu kepada putra-putra mereka), Tiberius mengingatkan bahwa tanah publik itu hanya boleh disewakan dan berdasarkan hukum harus didistribusikan kepada warga negara Romawi untuk mendukung petani kecil dan menengah, supaya memperkuat pasukan Roma. Appianus mencatat bahwa hukum itu menyatakan "tidak boleh ada orang yang memiliki lebih daripada 500 *jugera* [300 acre] tanah publik." Usul Tiberius merupakan bencana bagi para oligark yang tanahnya berupa *latifundia* seluas puluhan ribu acre. Para oligark tahu mengenai hukum itu, tapi penegakannya selalu ada di tangan mereka yang melakukan penggelapan tanah.

Usul Tiberius bakal memberi gigi bagi hukum lama. Satu komisi *triumvers* bakal dibentuk untuk melakukan peninjauan, menentukan "kepemilikan", dan melaksanakan redistribusi tanah supaya tak seorang pun yang luas tanahnya melebihi batas yang ditetapkan hukum. Untuk memastikan komisi itu tak diselewengkan, yang bakal menjadi anggota-anggota pertamanya adalah Tiberius sendiri, ayah mertuanya, dan adik Tiberius yaitu Gaius Sempronius Gracchus yang baru berumur dua puluh. Sesudahnya anggota komisi bakal dipilih tiap tahun. "Itu sangat meresahkan bagi orang-orang kaya," tulis Appianus, "karena setelah ada *triumvers* mereka tak dapat lagi mengacuhkan hukum seperti sebelumnya; mereka juga tak dapat lagi membeli tanah orang lain, karena Gracchus juga melarang penjualan tanah." Sebagai tawaran perdamaian kepada oligarki penguasa kolektif, Tiberius memperbolehkan tambahan 250 *jugera* untuk

tiap putra oligark dengan maksimal tambahan untuk putranya, sehingga total tanah yang boleh dimiliki jadi 1.000 *jugera*. Tambahan luas tanah itu tidak memperlembut kenyataan bahwa tawaran itu merupakan serangan paling frontal terhadap kekayaan dan harta oligark sejak pendirian Republik. Para oligark tuan tanah terkaya sangat murka. "Segala jenis sumpah-serapah dan pernyataan ketidaksukaan terdengar sekaligus."

Tiberius makin memancing kemarahan para oligark dengan membawa usulnya langsung ke Dewan Pemerintahan untuk pemungutan suara—lagi-lagi melanggar kebiasaan dengan melangkahi senat, yang bisa menjegal usul itu. Dengan pemungutan suara di depan mata, para oligark bersiasat "untuk mencegah pemberlakuan usul Tiberius dengan segala cara," termasuk menyogok tribun lain, Marcus Octavius, supaya menggunakan hak veto legalnya untuk membela mereka. Pada tahap itu, semua pelaku masih bertarung menggunakan cara-cara prosedural dan—selain beberapa oligark yang khawatir dan menggunakan simpanan emas mereka untuk mempengaruhi sikap Octavius—bermain mengikuti aturan dan kebiasaan. Tiberius meminta juru tulis membacakan usulnya kepada dewan pemerintahan. Octavius memveto dengan memerintahkan si juru tulis tetap diam. Tiberius terkejut dan mengingatkan Octavius bahwa sebagai seorang tribun plebeia, Octavius (setidaknya secara teori) tidak boleh terang-terangan memihak para oligark super kaya.[55] Sesudah "membawa pengawal cukup banyak, seolah mau memaksa Octavius," Tiberius memerintahkan kembali pembacaan usulnya kepada dewan pemerintahan. Meski diancam Tiberius, Octavius lagi-lagi memveto dan si juru tulis kembali diam. Prosedur dan protokol yang memberi stabilitas kepada oligarki penguasa kolektif Roma sedang diuji batas-batasnya.

Khawatir ketegangan itu bisa meledak menjadi kekerasan terbuka

---

[55] Argumen ini tak dapat dipandang serius. Sejak para plebeia terkaya Roma berhasil menggunakan kaum miskin untuk memperoleh akses jabatan tribun yang setara dengan senator dari kaum patricia, para plebeia kaya lantas membuang kaum miskin dan dengan alasan material bersekutu dengan sesama oligark. Kalau memihak kelas bawah, mereka melakukannya untuk mendapat keuntungan dalam pertempuran antar oligark di atas. Seperti pendapat Anderson (1974a, 55), "Perjuangan kelas miskin biasanya dipimpin para plebeia kaya, yang memperjuangkan kepentingan rakyat demi memajukan kepentingan pribadi mereka."

dalam dewan, rapat dewan dibubarkan. Sementara itu, Tiberius menanggapi apa yang dia pandang sebagai penyalahgunaan veto Octavius dengan menyalahgunakan hak vetonya sendiri untuk memberi pelajaran kepada senat. Efek veto hukumannya adalah "menghentikan semua bisnis dan pembayaran publik" di seantero ibukota Roma (Beesly 1877, 30). Ketika dewan mengadakan rapat kembali dan Tiberius memerintahkan lagi pembacaan usul, Octavius, yang diawasi sekutu-sekutunya dan masih bertindak berdasarkan wewenang legalnya, menggunakan veto untuk kali ketiga. Lalu Tiberius mengejutkan oligarki penguasa kolektif dengan memulai manuver tak terduga untuk mencopot jabatan Octavius di tempat itu juga berdasarkan alasan meragukan yaitu bahwa Octavius bertindak seolah dia tribun para oligark, bukan tribun plebeia.

Ada pertanda yang menunjukkan Tiberius sadar konflik itu sedang membelok menuju wilayah politik berbahaya yang belum pernah dimasuki. Selagi suara pemakzulan Octavius terus berdatangan, Tiberius memohon kepada Octavius untuk menarik vetonya, tapi sang tribun tak mau menyerah. "Pemungutan suara berjalan terus," tulis Beesly (1877, 30), "dan ketika Octavius tak mau pergi meski jabatan Tribun-nya sudah dicabut, Plutarchus mengatakan bahwa Tiberius memerintahkan seorang mantan budaknya menyeret Octavius pergi dari Rostra [panggung tempat pembicara—*Penerj.*]." Pemakzulan seperti itu tak pernah terjadi sebelumnya, dan tak seorang pun tahu apakah itu legal atau tidak, tapi Tiberius terus menekan dan hukum reformasi agrarianya pun disahkan. Di mata oligarki penguasa kolektif, itu bukan hanya serangan besar terhadap harta mereka, melainkan juga pengabaian serampangan atas banyak kesepakatan dasar yang telah memelihara kekuasaan bersama mereka. Bagi mereka, jelas bahwa seorang oligark sedang menggunakan kekuasaan sementara dari jabatannya untuk meninggikan kedudukannya sendiri—dan menambah parah pelanggarannya, dia kelihatan memobilisasi kelas bawah miskin Roma ketika melakukan itu. Harta oligarki berupa tanah sedang terancam secara individu dan kekuasaan mereka terancam secara kolektif. Sistem pertahanan kekayaan yang ada sedang ditekan.

Jangka waktu satu tahun masa jabatan tribun Tiberius terus berkurang,

sehingga dia dan komisi *triumvers* beranggotakan keluarganya bergerak cepat. Kira-kira 75.000 petani kecil dihasilkan dari reformasi tanah. Karena tribun memiliki hak perlindungan pribadi, para oligark yang mati-matian berusaha bertindak dalam batas-batas aturan mereka sendiri tak dapat menghukum Tiberius sampai masa jabatannya habis. Namun, pada hari pertama sesudah masa jabatan Tiberius habis, pengadilan dan kemungkinan hukuman mati menunggunya.[56] Tiberius melawan ancaman itu dengan satu-satunya cara yang tersedia: dia langgar satu lagi kesepakatan dalam *Mores Maiorum* dan mencalonkan diri sebagai tribun untuk tahun kedua—"karena khawatir bahwa kejahatan bakal terjadi apabila dia tak terpilih kembali." Itu sudah dianggap kelewatan oleh para pembela status quo, terutama karena tampaknya Tiberius bakal menang. Upaya pertama pemilihan umum ditunda karena protes bertubi-tubi para oligark. Jelas bahwa prosedur pembatasan di dalam oligarki penguasa kolektif sedang menjadi kurang ampuh.

Pagi berikutnya Tiberius mengumpulkan sekutu-sekutunya yang bersenjata dan menyiapkan tanda untuk melakukan tanggapan keras jika lawan-lawannya menggunakan kekuatan untuk menghalangi pemilihan umum. Dengan menghadapkan kekuatan lawan kekuatan dalam aula tempat di mana pemilihan akan dilakukan menurut prosedur formal, tampaknya nasib Tiberius sudah ditentukan. Menurut Appianus, Tiberius "dihalangi oleh para tribun lain dan oleh para orang kaya, yang tak bakal membiarkan pemungutan suara atas perkara itu." Plutarchus menulis bahwa Fulvius Flaccus memperingatkan Tiberius bahwa "musuh-musuhnya sudah bertekad untuk membunuhnya, dan ... sedang mempersenjatai kawan dan budak mereka." Lalu Tiberius memberi tanda untuk bertarung.

> Mendadak ada teriakan dari mereka yang mengerti, lalu terjadilah kekerasan. Beberapa pendukung Gracchus mengelilinginya seolah pengawal.

---

[56] Appianus menulis: "Mereka yang kalah ... berembuk, merasa kesal, dan berkata bahwa begitu Gracchus menjadi warga negara biasa lagi dia akan dibuat menyesal atas apa yang telah dia lakukan tehadap jabatan tribun yang sakral dan tak tercela, dan karena menanam banyak benih perselisihan di Italia."

> Yang lain menyingsingkan baju, merampas *fasces* dan tongkat dari tangan para lictor dan mematah-matahkan semua itu. Mereka mengusir orang-orang kaya dari dewan pemerintahan, menyebabkan kekacauan dan luka-luka, sehingga para tribun lari ketakutan.

Pematahan simbolis *fasces* merupakan serangan langsung terhadap wewenang oligarki penguasa kolektif. Mengomentari tanggapan para senator atas rusaknya keteraturan dan prosedur, Appianus menulis bahwa "saya heran mereka tak pernah berpikir untuk menunjuk seorang diktator dalam keadaan darurat itu." Seluruh tanggapan mereka memang di luar jalur hukum. Bukannya memerintahkan penangkapan, pengadilan, dan hukuman pancung terhadap Tiberius atas nama Roma, para oligark malah melakukan pembantaian atas nama pribadi.

Para senator, yang bersenjatakan pentungan dan dipimpin oleh Scipio Nasica—ipar Tiberius sendiri, yang bertindak "sebagai seorang *privatus* dan berlawanan dengan kehendak hakim yang bertanggung jawab" (Nippel 1984, 26)—menyerang kamar tempat para pembangkang merencanakan langkah berikutnya. Tiberius Gracchus dan tiga ratus lebih kawannya dipentungi sampai mati, dan mayat-mayat mereka dibuang ke Sungai Tiberis malam itu. Appianus mengabadikan titik balik itu: "Pedang tak pernah dibawa dalam pertemuan dewan, dan tak pernah ada pembantaian sipil, sebelum Tiberius Gracchus."[57] Namun, sekalinya kekerasan dan pelanggaran protokol terjadi, yang selanjutnya terjadi malah lebih parah:

> Hasutan tak berakhir dengan perbuatan buruk tersebut. Pihak-pihak

---

[57] Appianus hanya merujuk kepada penggunaan pedang secara ilegal, bukan keputusan formal untuk memancung sesama oligark. Spurius Cassius Vecellinus, seorang konsul Republik Roma pada awal abad kelima SM, boleh jadi menjadi kasus pertama pembalasan oligarki terhadap pembangkang yang mengancam tanah milik kelompok oligark dengan mengajukan reformasi tanah. Para oligark penguasa kolektif menentang dia dengan kekerasan. Walau sumber-sumber tak jelas menceritakan apa yang terjadi, tampaknya begitu Cassius tak lagi menjabat konsul, dia langsung diadili dan dihukum pancung atas perintah senat pada 485 SM, konon oleh ayahnya sendiri. Tuduhannya adalah bahwa Cassius telah menyalahhgunakan kekuasaannya dan menghasut orang-orang miskin Roma dalam upayanya menjadi raja—pelanggaran tradisi sakral yang melarang adanya raja di Roma (Encyclopedia Britannica 2009).

> yang berseteru berkali-kali berkonflik terbuka, sering kali membawa belati; dan sekali-sekali di dalam kuil, atau pertemuan dewan, atau forum, ada tribun, praetor, konsul, calon pejabat, atau orang terkemuka lainnya, dibunuh. Kekerasan yang tak pantas selalu marak, bersama-sama sikap acuh yang memalukan terhadap hukum dan keadilan. [...] Sering muncul kepala-kepala faksi yang ingin meraih kekuasaan tertinggi, dan beberapa di antara mereka menolak membubarkan pasukan yang dipercayakan kepada mereka oleh rakyat, sementara yang lainnya menyewa pasukan untuk melawan yang lain atas nama mereka sendiri, tanpa wewenang publik .... Pembantaian kejam tanpa pandang bulu atas warga negara terjadi. Beberapa orang dikeluarkan dari perlindungan hukum, lainnya diusir, harta disita, dan tahanan disiksa.

Usaha Tiberius merebut kekuasaan dan pembunuhan Tiberius menandai awal Revolusi Roma. Keamanan kekayaan dan harta berkurang selagi oligarki penguasa kolektif Roma mulai runtuh akibat ancaman dari dalam, bukan dari bawah. Yang masih belum jelas adalah apakah para oligark bakal mulai mempersenjatai diri lagi dan apakah rezim bakal pecah menjadi oligarki panglima, atau bersatu di bawah seorang kuat yang bakal mengamankan kembali harta oligarki dengan memonopoli sarana pemaksaan dalam oligarki yang lebih berbentuk sultanistik.

Pembunuhan defensif kedua oleh oligarki penguasa kolektif Roma terhadap salah satu anggotanya adalah pembunuhan Gaius Sempronius Gracchus pada 121 SM. Seperti kakaknya Tiberius, Gaius menjalankan agenda agresif sebagai tribun plebeia yang mengancam kekayaan dan harta para senator serta mengganggu kestabilan oligarki penguasa kolektif. Perbedaannya, para senator mencoba membuat pembunuhannya berstatus lebih resmi dengan mengesahkan *senatus consultum ultimum* pertama, dekrit final senat (hukum perang tanpa kediktatoran enam bulan), jadi tak seperti kakaknya, Gaius dan para pengikutnya dapat dibunuh secara resmi oleh Roma, bukan secara pribadi oleh para oligark penguasa kolektif Roma yang gusar.[58]

---

[58] Senat memilih Lucius Opimius untuk memghukum mati Gaius. Ribuan orang dibunuh sepanjang

TABEL 3.3. *Nasib Para Oligark yang Mengancam Oligarki Penguasa Kolektif Roma*

Nama	Tahun (Sebelum Masehi)		Sifat Ancaman atau Reformasi		
			Agraria	Kewarga-negaraan	Keterangan
Tiberius Gracchus	133	Terbunuh	√		Dipentungi para senator
Gaius Gracchus	121	Terbunuh	√	√	Tawaran emas untuk kepalanya
L. Marcius Philippus	104	Bertahan hidup	√		Diam-diam membatalkan reformasi
L. Saturninus	100	Terbunuh	√	√	Dilempari genteng
Sextus Titius	99	Diasingkan	√		Punya gambar Saturninus
M. Livius Drusus	91	Terbunuh	√	√	Ditusuk pembunuh bayaran

Selain Gracchus bersaudara, empat oligark terkemuka lain juga pernah mengancam kelompok penguasa. Keenamnya didaftar di Tabel 3.3. Empat orang dibunuh di luar ketentuan hukum (dipentung; bunuh diri lalu dipancung, ditimpuki genteng sampai mati, dan ditusuk pembunuh bayaran). Sextus Titius diusir, sedangkan Marcius Philippus lolos dari

hari itu, dan ribuan orang lain ditangkap dan dicekik. Dengan diikuti seorang budak, Gaius mencoba kabur tapi dia terpojok di satu belukar. Daripada mati di tangan musuh, "Gaius menyodorkan lehernya kepada si budak." Kepala Gaius dipancung dan tubuhnya diseret melalui kota lalu dibuang ke Sungai Tiberis. Rumah Gaius diruntuhkan, hartanya disita, dan jandanya dilarang berkabung (Nippel 1984, 26). Tindakan tersebut merupakan upaya keras untuk menertibkan anggota-anggota oligarki penguasa kolektif dan mencegah orang-orang ambisius mengubah jabatan tinggi di Roma menjadi alat yang mengancam kekayaan dan harta oligarki serta menggang-gu aturan kekuasaan kolektif.

maut karena membatalkan niatnya begitu dia melihat reaksi kesal oligarki terhadap usul hukumnya.[59]

Semua oligark tersebut mengajukan berbagai agenda legislatif. Namun, ada dua inisiatif yang berulang dan sangat mengganggu status quo sehingga menghasilkan reaksi keras dan kasar dari oligark penguasa kolektif lain. Yang pertama adalah pengambilan tanah. Mengikuti Gracchus bersaudara, semua oligark pembangkang mengajukan semacam reformasi agraria. Rumusnya berbeda-beda. Namun, di semua kasus, ancaman terhadap oligarki kolektif Roma bermata dua.

Jika berhasil, reformasi bakal mengambil tanah yang menguntungkan langsung dari para pemilik *latifundia*. Tindakan itu menginjak-injak komitmen bersama untuk mempertahankan kekayaan dan harta oligarki, dan tiap oligark dapat dengan mudah menghitung beban keuangan yang bakal ditimbulkan. Yang sama mengancamnya, pemberian tanah berukuran kecil kepada jutaan warga negara miskin Roma bakal segera menghasilkan basis kekuatan yang setia dan tahan lama bagi satu oligark di antara mereka semua, yang mengajukan reformasi. Jadi, usul reformasi tanah bakal mengurangi vitalitas material para oligark penguasa kolektif sambil mengonsentrasikan cukup banyak sumber daya mobilisasi di tangan musuh mereka sehingga sistem bisa digulingkan.

Ancaman kedua yang muncul berkali-kali—penawaran kewarganegaraan Romawi dan hak suara bagi semua orang Italia (yang membayar pajak besar dan menyediakan puluhan ribu serdadu)—bermata dua juga. Usulan itu bakal menciptakan basis pendukung bagi penganjur reformasi dengan skala jauh lebih besar daripada yang bisa disediakan reformasi agraria. Ancaman itu bukan cuma teori, karena menjadi perjanjian rahasia antara Drusus dan sekutu-sekutunya di seantero Italia, yang bersumpah

---

[59] Laporan Nippel (1984, 26) mengenai pembunuhan Saturninus dan para pendukungnya menggarisbawahi kenyataan bahwa para oligark Roma, walau tak sepenuhnya bersenjata, masih dapat dengan cepat menyiapkan pasukan yang mereka kendalikan secara pribadi, biarpun masih meminjam simpanan senjata publik. "Para senator dan ksatria dapat mempersenjatai diri dan bisa mempersenjatai pengikut. Bolehlah kita anggap bahwa secara umum mayoritas populasi tak punya akses langsung atas senjata. Dalam kasus Saturninus, senjata dibagikan dari gudang senjata publik—cara yang masih memungkinkan pengendalian."

untuk menjadi pendukungnya jika dia berhasil memberikan kewarganegaraan kepada mereka semua. Dari sudut pandang material, para oligark penguasa kolektif dapat melihat bahwa pemberian kewarganegaraan secara besar-besaran bakal membuat makin banyak orang berhak mendapat tanah. Namun di sanalah terletak kesempatan untuk mengucilkan si oligark pembangkang dan menggagalkan upayanya, karena membuat kepentingan warga negara dan calon warga negara jadi bertentangan. Potensi penambahan kekuasaan untuk Gaius Gracchus, Saturninus, dan Drusus sangatlah besar jika mereka berhasil. Tapi efek langsungnya malah memancing munculnya persekutuan reaksioner antara para oligark di senat, para ksatria, dan kelas bawah warga negara plebeia.

Pergeseran Kapasitas Pemaksa Oligarki. Selagi Roma mendekati awal abad pertama Sebelum Masehi, jurang-jurang perpecahan sudah terlihat di dalam oligarki penguasa kolektif. Tantangan-tantangan dari beberapa oligark, termasuk kesediaan menggunakan kekerasan dan mengabaikan norma konservatif yang telah mempertahankan pemerintahan oligarki kolektif tanpa gangguan selama hampir empat abad, menghasilkan tanggapan mematikan dan pelanggaran prosedur yang mempercepat kemerosotan rezim. Nippel (1984, 25) mencatat bahwa "disintegrasi dalam aristokrasi menyebabkan terabaikannya aturan-aturan konstitusi dasar." Mencoba menggunakan kekuasaan dan hak istimewa jabatan tinggi Romawi untuk menyerang para oligark penguasa kolektif yang menjadi lapisan politik-ekonomi yang menjadi dasar wewenang jabatan itu konyol dan berbahaya. Itu menjelaskan mengapa para oligark pembangkang, yang merupakan aristokrat dalam arti sebenar-benarnya, secara naluriah langsung memperhatikan seruan-seruan populis yang diarahkan kepada sumber kekuasaan alternatif yang besar dan tersembunyi di kelas bawah plebeia.

Untuk mengerahkan kekuatan rakyat yang terpendam itu, seorang oligark harus berbuat lebih daripada sekadar mengoceh di pinggir, sekali-sekali berkoar mengenai kepentingan rakyat miskin. Gracchus bersaudara dan lainnya yang mengikuti jejak mereka cukup berhasil mengaktifkan kelas bawah Roma sehingga menjadi ditakuti, tapi bukan dengan cara

yang membuat mereka menjadi kekuatan sosial yang setia atau utuh. Nippel (1984, 26) menunjukkan, "Kelemahan para *populares* besar pada akhir abad kedua Sebelum Masehi adalah karena mereka tak berhasil—meski sudah berusaha—meraih dukungan *plebs urbana* yang tahan lama dan bisa diandalkan." Meski konflik di dalam oligarki selama empat abad itu berlangsung sengit, tak ada alasan untuk menyimpulkan bahwa oligarki penguasa kolektif tak dapat terus menghabisi individu-individu yang memisahkan diri dan, dengan niat egois maupun mulia, menantang status quo. "Oligarki Romawi selalu memangkas yang paling menonjol," Sherwin-White (1956, 6) mengamati. Perbedaannya dengan pemberesan Gracchus bersaudara dan yang lain adalah bahwa para pemangkas kadang perlu gunting yang lebih besar dan tajam. Pendek kata, para oligark pembangkang menggoncang oligarki penguasa kolektif Roma, tapi mereka tak punya sumber daya kekuasaan independen yang memadai untuk melemahkan tiang-tiang utamanya.

Gelombang tantangan selanjutnyalah yang memberi pukulan maut kepada oligarki penguasa kolektif Roma dan periode yang disebut Republik Roma. Kali ini ancaman bukan berasal dari kekuasaan jabatan ataupun potensi kekuatan mobilisasi massa, melainkan *berpadunya kembali* kekuasaan oligarkis (material) dan pemaksaan (militer) di tangan individu-individu oligark yang memimpin legiun-legiun Romawi. "Sebelumnya, pembunuhan dan penghasutan bersifat internal dan terpecah-pecah," tulis Appianus. "Sesudahnya, para pemimpin faksi saling serang dengan pasukan besar, dalam perang, dan negara mereka menjadi hadiah yang diperebutkan." Peristiwa-peristiwa yang mengarah kepada pergeseran bentuk dan lokasi kekuasaan pemaksaan di antara para oligark Roma tidak direncanakan, dan kekuasaan oligarkis kolektif bukan runtuh karena rezim gagal mengurus tujuan pertahanan kekayaan dan harta para oligark. Oligarki penguasa kolektif Roma justru berfungsi sangat lancar dan terlalu berhasil. Harta mereka yang terkonsentrasi tak hanya aman. Harta mereka jadi sangat besar dan sangat eksklusif sehingga alat kolektif untuk pertahanan, yang memerlukan serdadu berharta untuk kelangsungannya, mulai sesak napas.

Titik balik terjadi pada 104 SM ketika Jenderal Gaius Marius, yang menghadapi kekurangan rekrutan orang Romawi pemilik tanah untuk berperang di Afrika, melaksanakan reformasi radikal angkatan bersenjata Roma. Ada garis tak terputus yang mengaitkan reformasi itu dengan kapasitas komandan-komandan penting sesudahnya—pertama-tama Sulla dan akhirnya Julius Caesar—untuk mencampurkan kekayaan oligarkis pribadi dengan kesetiaan militer pribadi baru yang memungkinkan mereka menggerakkan pasukan Romawi "milik mereka" ke Roma. Roma telah diancam dari luar negeri berkali-kali pada masa lalu. Roma pernah diacak-acak para prajurit Galia pada 387 SM. Namun, baru empat abad kemudian para oligark Romawi baru mengendalikan pasukan yang cukup besar untuk mengancam Roma dan mendominasi sesama oligark yang berkuasa di sana. Meski ada reformasi militer Marius, sebagian besar oligark Roma tetap tak bersenjata dan menghormati norma-norma yang melarang mendatangkan kekuatan pemaksa ke ibukota. Beberapa oligark mempersenjatai diri lagi dengan mengubah sarana pemaksa yang diciptakan dan diharap mempertahankan kekuasaan oligarkis kolektif menjadi pasukan setengah-pribadi. Tak ada kelompok oligark penguasa kolektif yang bisa bertahan lama jika di dalamnya ada individu-individu yang punya ambisi sultanistik dan kapasitas menyerang untuk mewujudkan ambisi itu. Kekuasaan oligarkis kolektif Roma menyerah kepada kekuatan tangguh satu oligark.

Memang benar bahwa *latifundia* berperan penting sebagai katalis dalam peristiwa-peristiwa itu. Namun, yang khas dalam argumen yang dibangun di sini adalah fokus pada oligark dan khususnya perubahan hubungan mereka dengan sarana pemaksaan, beda dengan lainnya yang menyebut peran *latifundia* dalam kemerosotan dan keruntuhan Roma. Yang paling penting bukan kesenjangan parah antara kaya dan miskin yang menyebabkan ketegangan antarkelas. Justru perubahan mendasar pada perekrutan dan kesetiaan pasukan legiun Romawi akibat hilangnya harta petani kecil-lah yang memungkinkan bangkitnya oligark-oligark kuat bersenjata yang mengubah tatanan oligarki di Roma.

Ada banyak unsur dalam reformasi Marius, tapi salah satunya sangat

relevan bagi argumentasi yang diajukan di sini. Frustrasi akibat kurangnya rekrutan yang memiliki harta dari seluruh Italia untuk pasukan yang dia sedang bentuk untuk bertempur di Afrika Utara, Marius "mengabaikan syarat harta" (Brunt 1962, 74) dan mulai merekrut dengan giat di kalangan proletar desa. Apa pun niat Marius, efek terbesar perubahan itu adalah menggeser kendali alat pemaksa Roma dari tangan oligarki penguasa kolektif ke tangan oligark-komandan.

Ketika bertempur demi "Roma", atau setidaknya sejengkal tanah pertanian milik sendiri di dalam negara, kemungkinan mendapat harta rampasan selalu menarik bagi rekrutan. Namun, sejak reformasi Marius prospek mendapat uang dan tanah menjadi penting. "Kebutuhan terbesar orang miskin adalah mencari makan untuk hidup," kata Brunt (1962, 77), dan motif terkuat bagi serdadu adalah kemungkinan mendapat harta." Marius bukan hanya menawarkan gaji dan bagian harta rampasan cukup besar, melainkan juga pembagian tanah miliknya sendiri kepada "veteran-veterannya" sesudah kembali ke Roma. Tawaran Marius itu menjungkirbalikkan syarat harta dan tujuan hukum *ager publicus* yang diselewengkan para oligark. Bukannya mendapat tanah dari Roma, para prajurit mendapatnya dari Marius, komandan mereka, sehingga wajar kalau mereka jadi merasa lebih setia kepada Marius.[60] Berkat ancaman terus-menerus dari para veteran Marius, sang komandan yang brilian namun menua itu dipilih menjadi konsul sebanyak tujuh kali sejak 107 SM, dengan lima masa jabatan berturut-turut dari 104 sampai 100 SM.

Marius menjadi pelopor penggunaan ancaman legiuner terhadap oligarki penguasa kolektif Roma. Namun, baru pada zaman Lucius Cornelius Sulla, saingan Marius, ada komandan yang melintasi *pomerium* dan menggerakkan pasukan ke Roma demi ambisi politik pribadi pada 88 SM. Brunt (1962, 78—9) menulis bahwa "Sulla, orang pertama yang

---

[60] Ketika berpidato dan menyemangati serdadu, banyak jenderal terus menggunakan seruan perang yang menggunakan nilai-nilai luhur. "Isu dan slogan politik bukanlah faktor yang bisa diabaikan sepenuhnya dalam menentukan sikap para serdadu, namun tidak pernah jadi penentu," tulis Brunt (1962, 76). "Kesetiaan pribadi kepada jenderal lebih penting. Sekarang biasa dikatakan bahwa tentara pada masa akhir Republik Roma adalah tentara pribadi, yang terikat dengan jenderalnya sebagai klien terhadap patron."

mengerahkan tentaranya melawan pemerintah Roma, barangkali memanfaatkan kerakusan mereka; para serdadunya nyaris memaksa Sulla agar menggerakkan pasukan ke Roma dan menurut Appianus ... mereka takut kalau-kalau Sulla diganti sebagai komandan Timur, legiun lain bakal menikmati kekayaan Asia." Ketika Sulla selaku diktator pada 83 dan 82 SM menciptakan koloni-koloni baru Romawi di mana para veterannya bisa mendapat tanah dan pensiun, kebijakan itu "kebijakannya sendiri, bukan kebijakan Senat." Kebiasaan itu tidak berhenti pada kediktatoran Sulla saja, namun malah makin lazim sehingga menguntungkan para oligark Roma yang memiliki cukup harta untuk membentuk dan mengerahkan ribuan serdadu yang bakal terkait secara material dan setia secara pribadi kepada oligark-komandannya. "Orang-orang bersenjata tersedia untuk dibeli," catat Runciman (1983, 160). Dia menambahkan bahwa "menurut Crassus seorang politikus terkemuka seharusnya bisa memelihara tentara dengan sumber dayanya sendiri, dan menurut Julius Caesar uang dan serdadu yang bisa dibeli dengannya adalah dua hal yang menciptakan, mempertahankan, dan memperkuat *dynasteias*."[61]

Bagi serdadu rekrutan yang memikirkan imbalan, tidak sukar untuk berubah menjadi tentara bayaran yang membela pembayar terbesar. Runciman (1983, 160) menunjukkan bahwa sesudah pembunuhan Gracchus bersaudara, "pemimpin faksi-faksi yang bersaing tidak mau membubarkan pasukan yang mereka pimpin, atau menyewa tentara swasta untuk diri mereka sendiri." Tidak ada kekurangan mantan serdadu yang bisa disewa. "Para veteran yang dibebastugaskan jarang berhasil kembali hidup mapan, dan bujukan untuk menjual pengalaman dan jasa kepada patron

---

[61] "Berdasarkan tingkah laku pasukan yang mengabdi di bawah Sulla, para pemimpin di bawah Marius, Pompeius, Caesar, dan para penguasa dinasti yang berebut kekuasaan sesudah kematian Caesar," Brunt (1982, 76) mengamati, "jelas bahwa pasukan cenderung merasa lebih setia kepada komandannya daripada wewenang sah apa pun yang diklaim pemerintah di Roma. Mudah saja menganggap mereka sepenuhnya tak peduli dengan isu konstitusional dan politik dan sepenuhnya dibimbing keterkaitan pribadi, dan juga lebih karena harapan imbalan material. [...] Appianus mengatakan dalam analisis terkenal mengenai tindakan para serdadu pada 41 SM, mereka mengabdi kepada para jenderal mereka bukan Negara, dan tidak segan-segan meninggalkan para jenderal demi imbalan, karena mereka tahu para jenderal hanya butuh mereka demi kepentingan pribadi."

atau komandan yang bersedia membayar pasti sering lebih menggoda daripada mengurus tanah yang terpencil dan tak memadai." Keadaan itu baru berubah ketika diktator di Roma berganti menjadi kaisar, yang kekayaan pribadinya bisa mengalahkan semua pesaing lain, dan menimbulkan kesetiaan pribadi yang tinggi. Runciman (1983, 160) mencatat, "Memang benar bahwa tidak ada pasukan pribadi pada masa Principatus, dan percobaan pemberontakan Avidius Cassius pada 175 M hancur lebur. Namun, para kaisar (sejak Julius Caesar) dapat membayar lebih besar daripada semua orang dalam bentuk uang dan prestise."[62]

Yang jauh lebih terkenal daripada pergerakan Sulla ke Roma adalah gerak maju pasukan Caesar ke Roma, ketika memutuskan menyeberang Sungai Rubicon memasuki Italia, dan bersiap menyerang ibukota. Caesar pertama-tama memastikan kesetiaan para serdadunya dengan janji imbalan besar.

> Ketika Caesar menyeberang Rubicon, satu pertanda yang dia berikan membuat para serdadunya percaya dia menjanjikan tiap orang dari mereka akan menjadi *eques* ... Caesar maupun lawan-lawannya sama-sama tak tanggung-tanggung dalam menjanjikan hadiah. Ketika menang pada 46 SM Caesar memberi 5.000 atau 6.000 *denarius* [sekitar $500.000] kepada tiap veteran. Sesudah kematian Caesar, para komandan yang bersaing dan Senat berlomba-lomba memperkaya serdadu. Penjarahan harta tanpa kenal kasihan di Timur membuat Brutus dan Cassius yang bercita-cita tinggi, setelah memberi sumbangan, menjanjikan kepada

---

[62] Brunt (1962, 80, 77) menambahkan, "Sesudah kematian Caesar pada 44 SM para veterannya khawatir—bukan tanpa alasan—bahwa jika para optimates meraih kembali kekuasaan, jatah mereka sendiri akan terancam. Kekhawatiran itu, dipadu dengan kecintaan mereka terhadap Caesar, membuat mereka tak bisa berdamai dengan para 'Liberator'." "Caesar sendiri sangat dicintai semasa hidupnya sehingga anak buahnya bersedia menantang segala bahaya demi keamanan Caesar ... dan jelas sesudah kematian Caesar, para veterannyalah yang paling keras menuntut balas dendam." Kesetiaan pribadi mereka tak diabaikan Augustus ketika dia memegang kendali otoriter pada 27 SM. "Di bawah Principatus, para kaisar adalah pemilik tanah sangat luas, namun mereka menganggapnya tanah milik pribadi: Augustus dalam *Res Gestae* menyombongkan penggunaan kekayaan pribadinya untuk membeli tanah untuk para veterannya, seperti dilakukan Julius Caesar sebelum dia" (Runciman 1983, 161).

orang-orangnya pembayaran 1.500 *denarius* untuk tiap orang. (Brunt 1962, 79)[63]

Rumus oligarkis yang membantu jalannya kekuasaan kolektif selama bergenerasi-generasi berfungsi dengan mengurangi cukup banyak kapasitas pemaksaan pribadi tiap oligark. Sejak Marius, dengan kadar yang terus bertambah, kapasitas pemaksaan pribadi terhubung lagi dengan kekayaan pribadi yang sangat besar dan posisi penguasa formal. Perpaduan kembali yang kuat itu mengubah oligarki Roma. Oligarki penguasa kolektif bakal digantikan serangkaian oligarki sultanistik yang dipimpin individu-individu berkuasa.

Dimensi Harta dan Kekayaan. Sebelum menyimpulkan bagian mengenai Roma ini, perlu diangkat kembali pentingnya perubahan bukan hanya pada kapasitas pemaksaan, melainkan juga pada pertahanan kekayaan dan harta. Karena dengan segala drama pertempuran antarpasukan dan tokoh-tokoh Roma berebutan jabatan tribun, konsul, dan kaisar, mudah saja kehilangan pandangan atas motif material agresif yang hadir dan aktif di tiap tahap. Selagi abad pertama SM menuju akhir, hubungan antara kekuasaan material dan kekuasaan pemaksaan makin saling memperkuat. Namun, meraih kekayaan belaka, apalagi jika yang hendak diraih adalah kekayaan musuh bebuyutan dalam oligarki penguasa kolektif, dengan sendirinya sangat menarik. Untuk memahami bagaimana jalannya keadaan pada dasawarsa terakhir Republik Romawi, pertama-tama perlu dibahas "*proscriptio*"—tindakan menyatakan seseorang sebagai musuh negara—karena tak ada lagi fenomena yang lebih penting secara material di dalam oligarki penguasa kolektif.

Jika seseorang dikenai *proscriptio* maka artinya dia tak lagi diperkenankan ada (Seager 1987). Praktik tersebut bermula secara bertahap di bawah masa setengah-kediktatoran Marius, namun kemudian meledak pada

---

[63] "Hadiah besar berupa uang yang diberikan atau setidaknya dijanjikan kepada para serdadu yang diandalkan jenderal bisa saja melebihi jumlah 3.000 *denarius* yang dianggap Augustus cukup sebagai imbalan kepada para legiuner yang telah mengabdi selama dua puluh tahun atau lebih" (Brunt 1962, 79).

masa kediktatoran Sulla sejak 83 SM. Sasaran *proscriptio* bukan lagi yang biasa—budak yang tak dianggap manusia atau petani miskin—melainkan oligark: ksatria, bangsawan, anggota kaum patricia, senator. Sulla mengumumkan daftar musuh di antara para oligark Roma yang dia tulis terlebih dulu. Tulisan Appianus menggambarkan kengerian yang terjadi:

> [Sulla] menyatakan *proscriptio* terhadap 40 senator dan 1.600 ksatria. Tampaknya dialah orang pertama yang membuat daftar orang-orang yang dia hukum, menawarkan hadiah kepada pembunuh dan imbalan kepada informan, dan mengancam mereka yang menyembunyikan orang-orang yang terkena *proscriptio*. Tak lama kemudian, dia menambahkan nama senator-senator lain dalam daftar *proscriptio*. Beberapa di antara mereka, yang tak waspada, dibunuh di mana pun ditemukan, di rumah, di jalan, atau di kuil. Yang lainnya diringkus dan dilempar ke hadapan Sulla. Lainnya lagi diseret keliling kota dan diinjak-injak, dan tak seorang pun yang melihat berani menentang semua kekejaman itu.

Teror Sulla menundukkan oligarki penguasa kolektif dan membuat segala prosedur dan kesepakatan menjadi mandul.[64] Pertumpahan darah yang diawali dengan bersahaja ketika geng senator Scipio Nasica mementungi Tiberius Gracchus sampai mati sudah berkembang menjadi pembantaian besar-besaran para oligark berkuasa dan kaya di seantero Republik Romawi.[65]

Salah satu keuntungan sampingan melakukan *proscriptio* terhadap banyak musuh kaya adalah bahwa harta mereka jadi bisa diambil. Kedik-

---

[64] "Tidak ada lagi kesempatan untuk hukum, pemilihan umum, atau pengundian," tulis Appianus, "karena semua orang gemetar dan bersembunyi, atau tutup mulut. Semua yang telah Sulla lakukan sebagai konsul, atau prokonsul, dibenarkan dan disahkan, dan patung emas Sulla berkuda didirikan di depan rostra. [...] Maka Sulla menjadi raja, atau tiran, de facto, tanpa dipilih, tapi memegang kekuasaan melalui kekuatan dan kekerasan."

[65] Sesudah menikmati kekuasaan mutlak untuk beberapa lama, dan puas dengan reformasi yang dia ajukan, pada suatu hari Sulla memutuskan untuk pensiun. Sehabis menyatakan dengan santai kepada umum mengenai hubungan mesranya dengan seorang aktor laki-laki terkenal (pernyataan yang mengagetkan Roma dan mungkin juga istrinya, Metella, dan anak-anak mereka), Sulla lengser dan pindah ke salah satu kediamannya di desa.

tatoran Sulla merupakan periode redistribusi besar-besaran harta dan kekayaan di dalam oligarki Roma, menghasilkan ketidakseimbangan yang jauh lebih besar daripada abad-abad berikutnya. Inilah reformasi agraria sebrutal-brutalnya. Alasan seseorang dibunuh dan tanahnya disita tak ada hubungannya dengan hukum atau penyelewengan *ager publicus*. Kesalahan mereka mungkin hanya karena ada alasan bagi Sulla untuk menambah makin banyak nama dalam daftar maut. Tanah yang dirampas dengan cara demikian mungkin seluas sejuta lebih acre. "Dalam periode itu muncullah orang-orang kaya baru, mereka yang dekat dengan Sulla, yang menerima tanah milik orang-orang yang kena *proscriptio* sebagai hadiah atau membelinya dengan harga sangat rencah," tulis Jaczynowska (1962, 487). "*Proscriptio* paling menguntungkan bagi keluarga sang diktator."

Menyebut urusan redistribusi tanah yang berdarah-darah dalam oligarki Roma itu sebagai "diferensiasi ekonomi," Jaczynowska (1962, 495—6) membuat perbandingan penting dengan konflik dan tanggapan serupa sejak Gracchus bersaudara:

> Diferensiasi ekonomi aristokrasi senatorial punya cerminan di situasi politik, pada keruntuhan solidaritas kelompok penguasa. Pada akhir abad kedua dan awal abad pertama SM "*factiones nobilitatis*" saling bersaing, namun mereka bisa bersepakat kalau harus membela seluruh kelompok. Seperti itulah sikap senat dalam pergulatan menghadapi Gracchus bersaudara.

Setelah puluhan tahun berlalu, tulis Jaczynowska, "perpecahan di antara para *nobile* dan semua senator menjadi makin kentara dan tak ada lagi solidaritas di antara kaum penguasa." Perpecahan dan kepentingan pribadi yang sempit tampak merajalela sementara rasa kepentingan kekuasaan kolektif tak hadir. Oligarki penguasa kolektif pelan-pelan digantikan bentuk sultanistik.[66] Beberapa kekayaan terbesar di Roma

---

[66] "Pada waktu itu pergulatan egois tanpa kasihan memperebutkan jabatan hakim, provinsi-provinsi,

berawal dari *proscriptio* dan penyitaan harta oleh Sulla. Jaczynowska (1962, 497) mencatat bahwa istri Sulla, Metella, "mendapat banyak harta sebagai hadiah atau seolah pembelian. Dia juga mengurusi kekayaan putranya." Banyak villa dan tanah yang jatuh ke tangan Sulla sendiri. "Para pengikut Sulla juga bertambah kaya," Jaczynowska (1962, 497) menambahkan, dan "Cicero menyebut 'tujuh tiran', yang mendapat banyak tanah yang dibeli dari hasil *proscriptio*."[67]

Pemberian tanah sitaan secara besar-besaran oleh Sulla kepada para serdadunya tidak berarti para serdadu itu langsung menjadi petani kecil yang mapan. Ketika pemberian tanah kepada orang miskin tidak disertai modal benih agar mereka bisa mulai bercocok tanam, maka mereka cenderung menjual lagi tanah itu. Lagi-lagi yang untung adalah para oligark sekutu Sulla. Berkat *proscriptio*, Sulla bisa "memberi jatah kepada tiap serdadu dalam 23 legiun—hampir 120.000 veteran menerima petak tanah" (Jaczynowska 1962, 488). Banyak veteran yang kemudian menjual tanah mereka. "Siapa yang dapat membelinya? Tuan tanah besar, terutama senator," Jaczynowska menjelaskan. "Ujung-ujungnya, reformasi agraria Sulla menguntungkan kaum ningrat, yang hartanya bertambah banyak berkat 'manfaat' langsung dan tak langsung dari sang diktator."[68]

---

dan harta rampasan paling berharga lebih penting bagi *nobilitas* daripada pertarungan ideologis. Perubahan-perubahan sangat besar terjadi pada sikap politik kaum ningrat dalam waktu tak sampai satu abad. Di bawah kepemimpinan Scipio Nasica hampir semua senator bertindak untuk menggencet sang tribun rakyat 'pembangkang'. Sementara itu di kamp dekat Pharsalus para bangsawan bertengkar mengenai jabatan pendeta tertinggi ... pada malam sebelum kemenangan Caesar" (Jaczynowska 1962, 495).

[67] Harta Q. Hortensius Hortalus, Q. Lutatius Catulus, dan L. Domitius Ahenobarbus didapat dari jarahan keruntuhan oligarki penguasa kolektif Roma. Yang terkenal adalah "harta melimpah M. Licinius Crassus yang muncul sesudah *proscriptio* Sulla," tulis Jaczynowska (1962, 488). "Menurut ingatan Plinius Tua, Crassus memiliki tanah senilai 200 juta sesterce," yang setara dengan kira-kira $4,4 miliar. Para oligark yang memihak Sulla bersiap-siap, seperti burung bangkai, menangguk keuntungan dari pembantaian dan penyitaan. "Bentuk lain pendapatan bagi para bangsawan berkuasa adalah spekulasi dari jual-beli harta atau rumah di kota," Jaczynowska (1962, 495) mengamati. "Kesempatan mendapat keuntungan dari sana dibuka oleh *proscriptio* Sulla, ketika banyak senator membeli tanah dengan harga sangat rendah lalu menjual kembali dengan harga tinggi."

[68] Jaczynowska (1962, 489) menambahkan: "Yang memanfaatkan reformasi bukanlah seluruh aristokrasi senatorial, melainkan hanya mereka yang paling terkemuka secara politik. Yang terjadi

Kasus Romawi menampakkan batas-batas pengaturan-diri di antara para oligark yang berusaha berkuasa bersama meski ada godaan bagi individu atau faksi untuk mendominasi dan merebut harta sesama oligark. Perlucutan sebagian senjata dan pembuatan alat pemaksaan bersama berupa legiun-legiun Romawi yang ditakuti berjalan baik selama berabad-abad. Yang penting bagi rumusnya adalah pembuatan pengaman—berupa norma, tradisi, kesepakatan, dan hukum—yang dirancang untuk memastikan penyebaran kekuasaan di antara para oligark penguasa kolektif dan menghalangi (atau setidaknya menghambat) individu-individu yang liar. Tiga hal sangat penting bagi rumusnya: perlindungan terhadap potensi penyelewengan kekuasaan dan wewenang jabatan, pembatasan akses dan kendali atas kekuatan bersenjata yang diketahui para oligark dapat mengalahkan mereka, dan upaya membangun jaminan klaim harta mutlak yang lebih kuat.

Jabatan saja, walau bisa mengganggu para oligark penguasa kolektif, terbukti merupakan dasar yang kurang memadai untuk melancarkan serangan terhadap kelompok berharta yang menguasai imperium. Sejak Gracchus bersaudara sampai Drusus, polanya sama. Seorang oligark berkuasa bakal mengusulkan hukum yang memadukan ancaman terhadap kekayaan dan harta oligarki dengan kemungkinan adanya basis massa yang siap bangkit membela reformasi. Oligarki penguasa kolektif bakal menantang balik, membunuh si pengusul reformasi dan sebanyak mungkin pengikutnya, dan mengingatkan semua orang siapa yang berkuasa dan seberapa banyak kekerasan terarah yang bisa dikerahkan. Nama dan legenda para pemimpin yang kalah berikut para pengikutnya bakal terabadikan dalam kejayaan. Namun, tak sekali pun kemarahan atau kegusaran yang mengikutinya mengarah menjadi gerakan revolusioner yang mengancam rezim dari bawah selama 600 tahun dari zaman Tiberius Gracchus pada 133 SM sampai keruntuhan Kekaisaran Romawi pada 476 M. Boleh jadi Roma memang membusuk dari dalam selama berabad-

---

adalah makin kayanya sekelompok kecil *nobiles* dan jadi miskinnya beberapa senator (90 di antaranya kena *proscriptio*)."

abad, namun Roma juga dikepung dari luar oleh para hyena "barbar" yang mencium bau pembusukan.

Pada dimensi pemaksaan, ceritanya beda lagi. Pemaksaan merupakan sumber daya kekuasaan yang siap diarahkan kembali setelah reformasi militer Marius mengubah untuk seterusnya hubungan antara para komandan oligark dan massa serdadu bersenjata yang bermotivasi material. Kesetiaan bergeser ke komandan oligark lewat hubungan uang dan tanah. Mereka masih serdadu Romawi. Mereka sebagian besar berasal dari pedesaan Italia, bukan dari daerah-daerah yang jauh dan berbahasa selain Latin. Semuanya masih berbicara tentang Roma, mempertahankan imperium dan kejayaannya. Namun, pada akhirnya mereka bakal bertempur demi bayaran, janji harta rampasan, dan prospek tanah veteran dan koloni. Ketika jabatan oligarkis berupa komando militer dipadukan dengan cukup banyak sumber daya material di tangan individu-individu oligark untuk membeli kesetiaan alat pemaksaan, oligarki penguasa kolektif tak bisa bertahan.

Ketika beberapa oligark tiba-tiba punya alat pemaksa untuk merampas kekayaan sesama oligark seperti cara oligarki panglima, yang berarti sasaran mereka tak punya sarana pertahanan kekayaan dan harta yang memadai, para oligark tersebut merampas dengan keganasan yang jauh sekali dari ritual-ritual sopan pada kerja sama yang terjadi sebelumnya. Namun, karena para pelaku panglima itu mengambil alih tatanan yang sudah mapan dan bukan menghancurkannya, hasilnya adalah oligarki sultanistik, bukan oligarki panglima. *Proscriptio* Sulla, dan kebijakan-kebijakan serupa dengan berbagai nama, berlanjut selama puluhan tahun sampai diadakannya perdamaian relatif dan amnesti oleh Kaisar Augustus, yang menegakkan kediktatoran sejak 27 SM dan seterusnya. Augustus akhirnya meninggal karena sebab alami, tapi sebagaimana ditunjukkan kasus Julius Caesar, ketika seorang diktator diamankan monopoli sultanistik atas sarana pemaksaan Roma, maka cara terakhir untuk menyerang yang tersedia bagi para oligark adalah kekerasan individual berupa konspirasi atau pembunuh bayaran. Itu terjadi berkali-kali sepanjang sejarah dan mewakili sisa-sisa kapasitas pemaksa individual oligark panglima

(baik dilakukan sendiri maupun dengan menggunakan kekayaan untuk menyewa jasa pembunuh bayaran) menghadapi alat-alat pemaksaan "negara" baru yang tangguh.

Bab ini ditutup dengan pembahasan perbandingan singkat atas oligarki penguasa kolektif di negara-kota Italia zaman pertengahan, terutama perkara penting bentuk kekayaan dan harta oligarki (atau, seberapa pentingkah harta berupa tanah?)

Negara-Kota Venesia dan Siena di Italia

Lokasi kapasitas pemaksaan sangat penting bagi para oligark yang terlibat pertahanan kekayaan dan harta. Lokasi itu bukan hanya membentuk peran bagi oligark (penguasa, petarung, pengelola negara, atau bukan semuanya), melainkan juga potensi bentuk dan sumber ancaman yang mereka hadapi. Kepustakaan Ekonomi Kelembagaan Baru memusatkan perhatian kepada kontrak, transaksi, dan pasar. Sejalan dengan itu, Ekonomi Kelembagaan Baru utamanya memperhatikan ancaman dan predasi "dari atas" oleh negara-negara kuat dengan kapasitas pemaksaan yang sangat besar. Namun, obsesi itu baru masuk belakangan dalam analisis. Ancaman utama dan paling berbahaya yang telah dihadapi oleh para oligark sepanjang sebagian besar sejarah bukan dari negara administratif-birokratis—yang pembentukannya banyak didominasi oligark, dan tetap dipengaruhi secara material dan tanpa pemaksaan oleh mereka. Ancaman terbesar itu justru dari sesama oligark, individu maupun kelompok, dan dari populasi miskin termobilisasi di bawah.[69]

Oligarki penguasa kolektif mewakili satu solusi atas persoalan pertahanan kekayaan dan harta menghadapi ancaman multidimensi. Namun, kekuasaan kolektif para oligark punya berbagai bentuk, tergantung apa-

---

[69] Untuk rangkuman Ekonomi Kelembagaan Lama dan Baru, lihat Greif (2005). Walau masih memusatkan perhatian kepada kontrak, transaki, dan pasar, karya hebat Greif menonjol di antara para ahli ekonomi karena serius membahas pemaksaan. Lihat juga Bates, Greif & Singh (2002). Karya tersebut juga mewakili kemajuan penting dalam pemahaman kita mengenai peran pemaksaan, walau memandang perkara pemaksaan secara berbelit dan menganggap pemaksaan bukan berada di tangan pelaku berkuasa seperti oligark, melainkan "kelompok" dan "warga negara".

kah para oligark tetap bersenjata, atau membuat tatanan pertahanan kekayaan dan harta yang memperkenankan berbagai kadar perlucutan senjata individu demi kendali bersama atas sarana perlindungan dan pemaksaan. Komisi Mafia yang sangat tak stabil berada di ujung bersenjata lengkap, sementara Athena dan Roma, dengan perlucutan senjata sebagian, ada di tengah. Dua oligarki penguasa kolektif yang akan dibahas terakhir, negara-kota Siena dan Venesia di Italia, berada di ujung yang berlawanan dengan Komisi Mafia.

Meski ada pada waktu dan di tempat yang sama dengan oligarki panglima zaman pertengahan, negara-kota Genoa, Firenze, Napoli, Milano, Siena, dan Venesia di Italia menjadi pengecualian di tengah feodalisme yang didominasi pedesaan pada zamannya. Di antara kasus-kasus tersebut, oligarki penguasa kolektif Siena selama tujuh abad di bawah Kelompok Sembilan (*Noveschi*), dan Venesia selama tujuh abad di bawah para oligark komersial, mewakili rezim stabil yang tak lazim dengan ciri perlucutan senjata tingkat tinggi di antara para pelaku kaya yang berkuasa.[70] Satu faktor penting yang membentuk peran dan lokasi pemaksaan di kedua oligarki tersebut adalah dominasi relatif para oligark yang kekayaannya bersifat komersial dan perkotaan, bukan berdasar tanah dan pedesaan. Sebelum meneliti apa yang menghasilkan stabilitas dan umur panjang oligarki di Venesia dan Siena, kiranya ada gunanya meninjau pola sangat tak stabil di antara oligarki penguasa kolektif negara-kota Italia. Seperti pada kasus-kasus lain yang disajikan di bab ini, ancaman terbesar bagi oligarki penguasa kolektif berasal dari para oligark sendiri. Namun, keragamannya terletak di berbagai solusi yang dijalankan negara-kota.

Ketidakstabilan Oligarki di Negara-Kota Italia. Lorenzo de' Medici

---

[70] Oligarki penguasa kolektif Venesia sangat stabil sehingga Thayer (1904, 454) menyebut Firenze dan Genoa sebagai "histeria politik" sebagai perbandingan. Tarrow (2004, 454) berpendapat bahwa oligarki-oligarki Italia "dilanda konflik internal" selama sebagian besar sejarahnya. Itu berlaku bagi kasus utamanya, Firenze, dan banyak yang lain. Namun pendapat Tarrow kurang berlaku bagi Siena dan Venesia. Untuk sumbangan penting bagi kepustakaan mengenai negara-kota Italia, lihat Bowsky (1962, 1972), Martines (1972), Anderson (1974a), Ferraro (1988), Tilly (1992), Spruyt (1994), Lachmann (2003), dan Greif (2005).

menghayati kredo oligarki penguasa kolektif di seantero Italia zaman pertengahan ketika dia menyatakan bahwa "di Firenze orang bisa hidup sambil memiliki harta tanpa mengendalikan pemerintahan."[71] Tak dapat terbantah bahwa kendali atas pemerintah berada langsung di tangan orang-orang kaya, tanpa dapat diganggu-gugat.[72] Namun, masalah utama bagi kebanyakan negara-kota adalah campuran oligarkinya yang meledak-ledak. Kekuasaan oligarki kolektif diperumit kenyataan bahwa kelompok oligark saudagar yang relatif tak bersenjata mencoba berkuasa bersama-sama kelompok oligark tuan tanah yang lebih banyak senjatanya, terikat secara material ke pedesaan tapi tinggal di kota. Kelompok pertama adalah lapisan baru saudagar kaya, bankir, dan pengrajin. Asal-usul sosial mereka berada di kota dan mereka memperluas kegiatan bisnis melalui darat dan laut ke tempat-tempat yang jauh, berpusat di Laut Tengah dan Adriatik. Para oligark tuan tanah, yang berasal dari klan-klan dan keluarga-keluarga bangsawan lama, sebagian besar tinggal di perkotaan, namun punya orientasi militer dasar yang sama dengan tuan tanah feodal sezamannya di seluruh Eropa (Molho, Raaflaub & Emlen 1991).

Selama abad-abad pertama zaman pertengahan, sisi komersial oligarki penguasa kolektif di negara-kota telah dominan. Namun, pola umumnya adalah bahwa oligark tuan tanah bertahan lebih lama hingga abad keduabelas dan ketigabelas. Unsur tuan tanah, walau cukup kuat sehingga bisa menang di kota, tetap terlalu lemah sehingga tak bisa mengubah pertempuran antarkota menjadi perebutan wilayah feodal. Selain penaklukan sementara Pisa oleh Firenze, tak satu pun kota menjajah kota lain, dan tak ada yang bisa menyatukan keseluruhan semenanjung Italia selama

---

[71] 'Lorenzo Magnifico' yang lebih suka bekerja melalui wakil, sogokan, dan intimidasi itu menambahkan, "Saya menerima [jabatan resmi] bukan atas kehendak saya dan hanya demi melindungi teman-teman saya dan kekayaan kami."

[72] Seperti diamati Martines (1972, 14), "Baik di Firenze maupun Venesia, Padova atau Genoa, urusan dan arah pemerintahan terikat kepentingan praktis keluarga-keluarga politikus. Memang ada benarnya bila dikatakan bahwa pemerintahan dan keluarga-keluarga terkemuka tak terpisahkan; dan ketika terpisahkan, maka kekerasan politis pun marak, orang-orang menggulingkan pemerintahan dan jalan-jalan menjadi tanpa hukum."

periode panjang sejak keruntuhan Roma sampai akhir Zaman Renaisans.

Dengan perkecualian Genoa dan Venesia, dua negara-kota maritim, kota-kota Italia merupakan pusat independen yang terkait namun tak pernah didominasi pedesaan di sekelilingnya. Selain di Italia Selatan, tak ada kelas petani yang besar ataupun ekonomi budak. Kelas bawah di Utara adalah warga kota juga. Seperti ditunjukkan revolusi *Ciompi* di Firenze pada 1387 (Tarrow 2004), kaum miskin kota kadang dapat menghadirkan ancaman besar bagi oligarki penguasa kolektif. Secara keseluruhan, kapasitas pemaksaan republik-kota Italia memadai untuk menghadapi ledakan dari bawah. Kekejaman dilakukan terhadap para pekerja agar mereka tunduk dan takut.[73] Para oligark juga menggunakan sumber daya keuangan mereka untuk melibatkan bagian-bagian masyarakat kota dalam pertempuran antarfaksi di dalam kelas atas.[74] "Pergolakan besar di kota-kota," Herlihy (1972, 15o) mengamati, "diperburuk dan diperpanjang oleh faksi-faksi terorganisasi .... Orang kaya punya uang untuk memberi imbalan atau kekuasaan untuk mendapat dukungan, dan mereka mendapat teman dan klien dari tingkat bawah masyarakat, terutama yang paling bersahaja."

Ancaman lateral antar-oligark jadi jauh lebih menantang. Tindak kekerasan antar-oligark saudagar relatif jarang karena kapasitas pemaksaan mereka tak besar. Sumber utama ketidakstabilan adalah para oligark tuan tanah yang tinggal di kota-kota. Mereka adalah anggota klan-klan yang menguasai kota serta pedesaan dan punya kapasitas menghimpun kekuatan bersenjata untuk membantu kekuasaan kolektif menghadapi ancaman. Mereka sering merotasi jabatan, hanya memperkenankan masa

---

[73] Turner (19848, 97) menjabarkan kekerasan terhadap pekerja di Firenze: "Para pekerja tak punya serikat dan tak punya hak berorganisasi. Mereka diperintah para konsul dan diawasi polisi yang dipilih serikat majikan. Pekerja yang melawan majikannya dapat dicambuk atau dipenjara. [...] Pada 1338 segala macam pertemuan pekerja dinyatakan terlarang. Hukuman berat untuk pelanggaran sering dijatuhkan. Kadang hukumannya potong tangan. Kali lain, pekerja dikeluarkan dari daftar orang yang boleh dipekerjakan. Hasutan untuk melawan majikan, dan upaya pendirian perkumpulan pekerja, bisa mendatangkan hukuman gantung."

[74] Anderson (1974a, 158) menulis bahwa "kemarahan sosial massa pengrajin dan orang miskin kota selalu ada di bawah kehidupan perkotaan, siap meledak pada masa krisis, kapanpun lingkar penguasa terpecah menjadi faksi-faksi."

jabatan pendek bagi jabatan tinggi, dan menggunakan undian untuk memilih pejabat supaya bisa menyamaratakan kekuatan tiap oligark atau faksi. Mereka berikrar dalam upacara besar agar serius menepati janji. Namun, oligarki penguasa kolektif negara-kota masih terlalu lemah dan rawan krisis selagi beberapa oligark menggunakan kapasitas pemaksa sendiri atau mencoba menggunakan kekuasaan kota untuk mempertahankan kekayaan dan harta.

Masalahnya melampaui sekadar pertarungan antar faksi. Perpecahan antara saudagar dan tuan tanah di dalam oligarki penguasa kolektif membuat adanya kontradiksi mendasar dalam logika kekuasaan bersama dan pertahanan kekayaan individual (Epstein 2000a). Penggunaan sumber daya bersama untuk kepentingan pribadi, seperti Epstein (2000b, 285) tunjukkan, merupakan "ciri intrinsik rezim negara-kota." Bentuk pemerintahannya adalah kolaborasi, tapi penggunaan pemerintahan terpecah antara tujuan bersama dan keuntungan pribadi atau kelompok dalam kekayaan dan harta. "Jadi tak mengherankan bila seiring waktu kontradiksi itu jadi makin sukar dipecahkan," Epstein memperhatikan. "Ancaman musuh bersama—bangsawan feodal setempat, kota lain, atau Kaisar—boleh jadi membangkitkan rasa kesatuan sementara," tulis Duggan (1984, 42), "tapi biasanya (dan makin umum pada akhir abad keduabelas dan abad ketigabelas) ketegangan antarfaksi selalu marak. Pertempuran sengit, dengan pebusur silang saling tembak di jalan, bangunan dibakar, dan lusinan orang terbunuh dan luka, jadi sering pecah."

Spruyt (1994, 138—9) mengatakan bahwa kelompok-kelompok keluarga berkuasa "membentuk pasukan bersenjata, *consorterie*, untuk mempertahankan diri dari keluarga pesaing." Organisasi politik faksi-faksi "sejajar dengan pemerintah kota. Faksi-faksi itu juga menunjuk konsul dan punya angkatan bersenjata." *Consorterie* cenderung berkumpul di sekitar seorang patron oligarkis yang sangat kaya dan berkuasa. Menurut Duggan (1984, 42), *consorterie* merupakan "perkumpulan terikat ikrar untuk mempertahankan diri, dengan kesepakatan tertulis di atas kontrak."[75] Sebagai unsur penting pertahanan kekayaan, para oligark wajib

[75] Duggan menambahkan: "Menurut satu kontrak dari Lucca abad ketigabelas, anggota-anggota

berinvestasi membangun perbentengan kota.[76] Menjabarkan keadaan tak stabil itu sebagai "revolusi terus-menerus," Epstein (2000b, 277) menyatakan bahwa kehadiran unsur tuan tanah yang gemar perang di dalam pusat-pusat perdagangan perkotaan "mengancam kelangsungan negara-kota sebagai satu moda kekuasaan terorganisasi yang khas." Oligarki penguasa kolektif yang lebih stabil dan tahan lama mustahil ada sepanjang para oligark tuan tanah yang tinggal di kota tak dapat dikendalikan. Agar bisa dikendalikan, sebagaimana para oligark saudagar, para tuan tanah juga harus mau meletakkan senjata dan mengandalkan sarana pemaksaan dan penegakan hukum kolektif.

Konflik-konflik itu melemahkan perdagangan dan sering menciptakan kesempatan bagi kaum miskin untuk bertarung dan berjuang dari bawah—ancaman yang juga ingin dihindari oleh para oligark tuan tanah. Jadi, sebagai satu kelompok, para oligark penguasa kolektif mencari cara untuk menerapkan kekuatan penjinak dari atas yang sulit dicari dari sesama mereka. Alat pilihan mereka adalah *podestà*, sosok polisi yang biasanya berlatar belakang prajurit pemilik tanah, yang dipekerjakan dengan kontrak. "*Podestà* merupakan orang luar yang didatangkan untuk menjalankan kekuasaan eksekutif, terutama fungsi polisi," kata Spruyt (1994, 142). "Pada dasarnya dia seorang kapten swasta dengan keahlian militer. Jadi, biasanya *podestà* adalah seorang bangsawan dan didampingi sekelompok kecil pengawal."

Walau kalah menakutkan daripada oligark Romawi yang memimpin legiun yang bisa dikerahkan melawan pusat kekuasaan, memperkenankan seorang *podestà* menduduki posisi pemaksa yang tinggi di dalam kota jelas ada bahayanya. Tantangannya adalah bagaimana supaya konsentrasi

---

harus berkumpul pada masa krisis dan memutuskan 'apakah akan memihak seluruh masyarakat atau memihak teman-teman sendiri.'"

[76] "Tiap *consorteria* punya menara berbenteng, struktur batu masif yang tingginya bisa mencapai 250 kaki (76 meter)," tulis Duggan (1984, 42). "Menara berbenteng bermanfaat untuk bertahan dan menyerang kalau keadaan gawat: pemanah dan pelontar batu bakal ditempatkan di puncaknya untuk menyerang menara lain atau menyerang jalanan di bawah. Cakrawala sebagian besar kota diwarnai hutan menara: Firenze punya setidaknya 150 menara pada awal abad ketigabelas ... Tanpa adanya kekuasaan eksekutif yang kuat, elite tuan tanah ningrat dan saudagar kaya, yang menghasilkan hampir semua pejabat sipil, bertarung berebut kekuasaan."

kekuasaan pemaksa *podestà* cukup besar untuk mengalahkan tiap individu oligark (atau kelompok kecil), tapi tidak cukup untuk mendominasi keseluruhan oligarki penguasa kolektif kota. Untuk mengelola risiko itu, dibuatlah aturan rumit dan cara-cara untuk membatasi kekuasaan *podestà*.[77] Namun, upaya-upaya itu tak selalu ampuh. Tugas *podestà* adalah mempertahankan kedamaian. "Maka dia harus mengendalikan tindak kekerasan oleh *consorterie* ningrat bersenjata, dan serikat-serikat yang juga memiliki pasukan bersenjata," Spruyt (1994, 143) mengamati. *Podestà* juga punya "insentif pribadi untuk mempertinggi kedudukannya di dalam kota. Netralisasi kekuatan-kekuatan lain membuat *podestà* bisa memonopoli kekerasan. Jadi, *podestà* sering kali malah mendominasi kelompok-kelompok yang telah mendatangkannya."[78]

Ancaman lateral antar-oligark di dalam negara-kota Italia, yang mendorong munculnya solusi *podestà*, diperburuk oleh ancaman kolektif antar-oligark dalam konflik antarkota. Terjadinya konflik antar-kota menciptakan tekanan untuk pergeseran ke atas, ke pelaku yang lebih kuat lagi—*signoria*. "Sebelum 1200 hubungan antarnegara-kota biasanya baik," tulis Epstein (2000b, 287), "karena ekspansi masih terutama terjadi terhadap bangsawan-bangsawan pedesaan, bukan kota lain. Namun, batas-batas wilayah kota akhirnya bertemu, dan ekspansi menjadi *zero-sum game* di mana keuntungan satu kota didapat dari kerugian kota tetangganya."[79] Persaingan oligarkis antarkota, yang sebelumnya bersifat

---

[77] Greif (2005, 751) memberikan rangkuman daftar tindakan pencegahan yang dilakukan agar *podestà* tak menyalahgunakan kapasitas pemaksanya.

[78] Spruyt (1994, 143) menjabarkan prosesnya seperti ini: "Seorang kapten bisa membentuk persekutuan dengan kekuatan-kekuatan utama di satu kota. Sesama bangsawan atau hartawan dari kelas atas boleh jadi meminta dukungannya untuk melawan pesaing. Kapten-kapten lain mempertinggi kedudukan dengan mendapat dukungan dari luar. Kekuatan-kekuatan asing dapat menjadi sekutu yang berguna untuk calon despot. Selain itu, selagi konflik antar kota memanas, kemampuan militer para serdadu profesional itu menjadi makin penting."

[79] "Konflik dan tekanan untuk perubahan kelembagaan juga muncul di antara negara-kota," tulis Epstein (2000b, 283), dan "persekutuan bersifat rapuh dan berumur pendek, karena tiap kota ingin memonopoli semua usaha di wilayah kekuasaannya dan mengalihkan perdagangan ke kotanya. Kesepakatan-kesepakatan antarnegara-kota dibuat dan dibatalkan karena alasan-alasan oportunistik: kerja sama jangka panjang tenggelam dilanda persaingan dagang dan perebutan wilayah. Peperangan jadi bagian kehidupan sehari-hari seperti interaksi komersial. Tak ada perbatasan yang tetap; garis batas terus-menerus digeser, melampaui pembagian lama."

komersial, jadi makin melibatkan kekerasan dan perebutan wilayah. Karena tak punya tentara sendiri, para oligark saudagar di negara-kota memilih solusi komersial untuk masalah mereka: mereka menggunakan kekayaan bersama untuk menyewa pasukan lewat kontrak, yang dikenal sebagai *condatta*, dengan perusahaan swasta petarung bersenjata yang dipimpin para kontraktor pasukan bayaran, atau *condottieri*.[80]

Penggunaan *signorie* merupakan alternatif bagi pertempuran yang melibatkan unsur tentara bayaran yang mahal dan tak bisa diandalkan. "Sejak kira-kira 1270," kata Spruyt (1994, 142), "*podestà* sementara berubah menjadi *signoria* permanen"—pemerintahan oleh seorang diktator kecil yang berasal dari kalangan tuan tanah. Solusi kestabilan antarkota tersebut adalah "supaya negara-kota—atau malah kelas, partai, kelompok dominan di dalamnya—tunduk kepada kekuasaan atau 'tirani' satu penguasa," kata Epstein (2000b, 287). "Tak heran, *signorie* pertama dicoba diadakan di Lombardia, di mana kekuatan ikatan-ikatan di kota dan pentingnya jalur perdagangan melintas Pegunungan Alpen membuat biaya ketidakstabilan politik di sana lebih besar daripada di tempat lain di Italia. *Signori* Lombardia sering kali merupakan *podestà* sukses yang memiliki tanah cukup luas, dan keluarganya berperan penting di masyarakat lokal selama beberapa puluh tahun."

Gambaran keseluruhan yang muncul bagi negara-kota Italia adalah kekuasaan oligarkis kolektif yang akhirnya goyah karena perlucutan senjata oligark yang tak tuntas—bukan dalam arti semua oligark masih punya terlalu banyak kapasitas pemaksa, melainkan bahwa para tuan tanah masih demikian. Masalah internal itu makin buruk ketika negara-

---

[80] Pasukan seperti ini bersedia disewa pemerintah mana saja yang punya cukup uang untuk membayar. Machiavelli amat kritis terhadap pasukan bayaran secara umum dan percaya, mengikuti contoh Athena dan Roma, bahwa negara-kota Italia seharusnya membentuk pasukan sendiri dari petani. Anderson (1974a, 168) menunjukkan bahwa Machiavelli gagal memahami perbedaan penting antarpasukan bayaran yang dibentuk raja-raja absolutis dan pasukan bayaran yang dikontrak oligarki penguasa kolektif Italia. "Machiavelli mencampuradukkan pasukan bayaran Eropa dengan sistem *condottieri* Italia: perbedaannya, *condottieri* di Italia memiliki pasukan, melelang jasa dan berpindah-pindah kesetiaan dalam perang lokal, sementara raja-raja di daerah lain Eropa membentuk atau mengontrak korps pasukan bayaran di bawah kendali mereka langsung, sehingga menjadi pendahulu tentara profesional permanen."

kota memperluas jangkauan ke daerah sekitarnya, sehingga akhirnya terjadi bentrok antar-oligarki penguasa kolektif memperebutkan harta dan kekayaan. Kedua kekuatan itu mendorong kekuasaan dan kapasitas pemaksaan ke atas menuju pelaku-pelaku tunggal, pertama-tama *podestà* dan kemudian *signoria*.[81] Dirobek-robek para pelaku kaya dan berkuasa yang bersama-sama memerintah tapi terus-menerus mesti menghadapi upaya pemangsaan dari sesama, negara-kota Italia merupakan "belanga berisi kepentingan-kepentingan yang bersaing" (Spruyt 1994, 142). Namun, ada beberapa perkecualian penting yang bisa dijadikan bahan. Venesia selama tujuh abad, dan Siena selama tujuh puluh tahun, tidak mengikuti pola negara-kota Italia lain. Oligarki penguasa kolektif kedua kota itu jauh lebih stabil. Kini kita beralih ke kasus-kasus itu untuk melihat penjelasannya.

Kestabilan Oligarki Relatif di Venesia dan Siena. Kasus Venesia akan dibahas lebih dulu dan singkat saja karena orang-orang Venesia tak benar-benar "memecahkan" masalah oligark saudagar yang relatif tak bersenjata yang terus bentrok dengan oligark tuan tanah yang gemar perang. Sebenarnya masalah itu tak pernah mereka alami. Lebih daripada Genoa, negara-kota maritim satunya, Venesia adalah formasi sosial yang didirikan di atas air—pulau-pulau, rawa-rawa, dan laguna-laguna yang terletak sepuluh mil lepas pantai Italia di Laut Adriatik. Menginjak abad kesembilan, pulau-pulau itu telah didiami para tuan tanah ningrat yang lari dari invasi Jerman di pedalaman. Mereka berperilaku sebagai aristokrasi tuan tanah tanpa tanah. "Setelah kehilangan semua yang dimilikinya," tulis McClellan (1904, 12), aristokrasi Venesia "tak membawa apa-apa ke Venesia selain sikap dan tradisi—sikap kesetiaan yang dirasakan rakyat kepada para pemimpinnya dan tradisi memegang kendali pemerintah."

Dengan dasar mengikuti model kerajaan, Venesia punya seorang doge

[81] Yang tidak dihasilkan kekuatan-kekuatan itu di mana pun di Italia adalah negara absolutis yang dapat mempersatukan seluruh semenanjung. Berbagai usul penjelasan mengenai mengapa Italia tak berhasil bersatu antara lain Anderson (1974a), Tilly (1992), Spruyt (1994), Lachmann (2003), dan Tarrow (2004).

yang gelarnya semestinya diwariskan turun-temurun. Namun, ternyata "sikap dan tradisi masih belum cukup untuk mendukung aristokrasi permanen." Kaum ningrat tak bertanah tidak punya dasar yang solid dan segera dikalahkan oleh kelompok oligark saudagar yang sedang naik daun, dengan kekayaan yang menjadi tulang punggung negara-kota. "Tanpa tanah untuk diwariskan, aristokrasi tuan tanah mustahil ada," McClellan (1904, 10) memperhatikan. "Karena Venesia harus menjadi negara komersial, maka satu-satunya aristokrasi yang bisa berkembang di sana adalah aristokrasi berbasis kekayaan. Dan kenyataan itulah yang banyak menjelaskan kekhasan evolusinya."[82]

Selama beberapa abad, oligarki komersial melucuti kekuasaan doge dan keluarga-keluarga tuan tanah lama—pertama-tama dengan menghalangi suksesi doge pada 1033, lalu menjadikan doge sebagai pejabat yang dipilih Dewan Raya (Maggior Consiglio) oligark, bukan oleh rakyat, pada 1172; dan akhirnya, pada 1297, dengan melarang siapa pun yang leluhurnya bukan anggota Dewan menjadi anggota Dewan Raya. Akibatnya terjadilah aristokrasi tertutup yang bukan berdasar kelahiran, melainkan berdasar asal-usul dari keluarga-keluarga yang sudah kaya selama berpuluh-puluh atau beratus-ratus tahun—tak hanya ampuh menghalangi kaum ningrat lama, tapi juga orang kaya baru. Para oligark saudagar Venesia membangun kekuatan maritim untuk mempertahankan usaha dagang mereka, dan relatif mudah memelihara kedamaian di pulau-pulau (massa yang marah tidak bisa dengan mudah berkumpul dan menyerang karena diperlukan perahu untuk bergerak dari pulau ke pulau), dan sisa-sisa kaum ningrat pemilik tanah sudah kehilangan kemampuan melakukan kekerasan dan pemaksaan. Menjadi "doge Venesia" berarti sekadar punya nama tanpa kekuasaan.

---

[82] McClellan (1904, 15) menambahkan: "Tak ada tuan tanah feodal di aristokrasi Venesia, tak ada pemilik tanah, tak ada penguasa puri atau kota, tak ada serdadu. Semuanya saudagar yang mencari kekayaan lewat perniagaan. Bagi mereka pencarian kekayaan merupakan satu-satunya jalan menuju ketenaran dan kekuasaan. Bagi mereka, kekayaan dan kekuasaan sama dengan kekayaan dan keberhasilan. Mereka menyadari bahwa kemakmuran saudagar bergantung kepada kemakmuran kelas komersial secara keseluruhan, dan bahwa demi kepentingan kelas semua yang lain mesti dinomorduakan. Selagi kekayaan membesar, rasa kelas menjadi makin kuat; bukan hanya dipengaruhi keinginan mempertahankan apa yang sudah didapat, melainkan juga hasrat menjajaki segala kemungkinan di seluruh dunia."

Meski sering bentrok dengan Kekaisaran Byzantium yang jauh lebih besar, Venesia menikmati kemakmuran dan kestabilan internal sepanjang Zaman Pertengahan dan Renaisans, tak seperti negara-kota lainnya. Selama abad-abad itu, Venesia memang memperoleh daerah kekuasaan di benua, tapi daerah-daerah itu diserap dan dieksploitasi para oligark saudagar dan tidak menghasilkan penantang berupa oligark tuan tanah. Oligarki penguasa kolektif di Venesia sangat mapan, dan semua perolehan daerah selanjutnya adalah atas nama oligarki. Didapatnya daerah jajahan di benua malah menyedot kekuatan Venesia dengan cara lain—dengan menarik negara pulau itu ke pertempuran darat dan konflik semenanjung Italia serta Eropa secara umum. Untuk menghadapi tantangan-tantangan itu, Venesia, yang selalu lebih kuat di laut, terpaksa menyewa tentara bayaran *condottieri* yang mahal untuk bertempur atas nama Venesia. Rezim yang memerintah Venesia barangkali merupakan salah satu oligarki yang paling lama memerintah dalam sejarah. Kuncinya adalah bahwa para oligark di dalam rezim lebih tak bersenjata daripada rata-rata oligarki penguasa kolektif sejak zaman dulu. Yang juga penting, oligarki penguasa kolektif Venesia mampu mengatasi serangan lateral dari oligark lain di daerahnya dengan mengerahkan kekayaannya untuk bersama-sama menyewa kekuatan pemaksa yang cukup besar untuk mempertahankan dan bahkan memperluas daerah kekuasaan. Sekarang kita beralih ke kasus yang lebih tak biasa, Siena.

Andai bukan karena kemunculan Oligarki Sembilan (juga dikenal sebagai "IX" atau *Noveschi*) pada 1287, kiranya Siena tak bisa dibedakan dari pola umum ketidakstabilan oligarki di berbagai negara-kota Italia.[83] Siena, tetangga dan pesaing utama Firenze di daerah Toscana, menempuh jalan yang berbeda dengan mendirikan oligarki penguasa kolektif yang khusus dirancang untuk mengelola masalah kekerasan dan pemaksaan yang berasal dari para oligark tuan tanah yang tinggal di kota. Selama hampir tujuh puluh tahun kestabilan dan kemakmuran, sampai rezim

[83] Nama lengkapnya adalah "Sembilan Gubernur dan Pembela Komune dan Rakyat Siena." Bagian ini mengandalkan penggalian sejarah besar-besaran atas *Noveschi* oleh Bowsky (1962, 1972).

Kelompok Sembilan akhirnya digulingkan pada 1355 sesudah Wabah Hitam, Siena diperintah kelompok tertutup oligark saudagar yang terang-terangan tak melibatkan semua oligark tuan tanah—*casati* (merujuk kepada *castello*, puri) atau *magnati*. Tujuan mereka adalah menghadirkan dan memelihara "keadaan damai di kota Siena" (Bowsky 1972, 237). Hanya oligarki saudagar di Venesia yang bertahan lebih lama.

Kelompok Sembilan bukan kelompok oligark yang sama, yang berkuasa seperti diktator selama bertahun-tahun atau berpuluh-puluh tahun, melainkan dewan pemerintah yang tiap anggotanya menjabat selama dua bulan. Anggota Kelompok Sembilan yang sudah menjabat (dan kerabat dekat mereka) harus menunggu dua puluh bulan sampai bisa menjabat lagi. Dalam pergantian pesat kepemimpinan yang memusingkan selama hampir tujuh puluh tahun, setidaknya seribu orang pernah menjabat sebagai "*Noveschi*".[84] Hukum yang mengesahkan Kelompok Sembilan langsung menghadapi masalah kronis perpecahan antara saudagar dan tuan tanah di dalam oligarki. Hukum itu menyatakan bahwa anggota-anggota Kelompok Sembilan "harus saudagar," dan "di antara mereka tak boleh ada anggota *casati*." Bowsky (1962, 370) menjabarkan *casati* sebagai satu set "keluarga ningrat Siena dengan nama tertentu—keluarga-keluarga yang tindak kekerasannya sering menjadikan mereka ancaman publik."[85] Kelompok Sembilan menunjuk semua pejabat tinggi Siena dan membuat semua kebijakan penting.

Perbedaan antara oligark saudagar yang berhak duduk di kursi Kelompok Sembilan dan oligark tuan tanah yang tak berhak bukan berdasarkan skala kekayaan, melainkan pada dasar kekayaan mereka, dari pertanian

---

[84] Karena susunan Kelompok Sembilan berubah enam kali setahun selama tujuh puluh tahun, maka jabatan-jabatan itu terisi lebih daripada 3.700 kali. Namun Bowsky (1962, 372) menunjukkan bahwa beberapa individu menjabat delapan kali dan banyak yang menjabat sekurangnya tiga kali. Dia menunjukkan bahwa kurang daripada seratus keluarga, dan mungkin hanya enam puluh keluarga, yang mendominasi keanggotaan *Noveschi* selama keberadaannya.

[85] *Casati*, menurut Bowsky (1972, 268), punya "kecenderungan berbuat kekerasan" yang "diarahkan terhadap sesama tuan tanah sama seringnya dengan terhadap saudagar, petani *contado* [pedesaan], atau warga desa." "Mereka memiliki banyak istana, menara, alun-alun, dan toko di kota, juga tanah *contado* luas. Sering kali *casati* mencakup para direktur perbankan internasional dan perusahaan dagang" (Bowsky 1962, 372).

atau perdagangan. Banyak oligark tuan tanah terlibat usaha komersial, dan sebagian besar oligark saudagar memiliki tanah di *contado*. "Banyak yang tak kurang ningrat daripada keluarga-keluarga yang secara hukum tak berhak masuk IX," tulis Bowsky, "dan termasuk warga Siena sejak leluhur." Kedua sisi punya anggota oligarki yang kekayaannya beragam kadarnya. Masalah antara kedua kelompok itu bukan karena mereka tetap terpisah secara sosial dan ekonomi, melainkan karena oligark tuan tanah, yang masih bersenjata lengkap dan berbahaya, punya kapasitas jauh lebih besar untuk menangani konflik dan persaingan dengan kekerasan—dan sering melakukan kekerasan.

Integrasi antara oligark saudagar dan tuan tanah cukup luas. Bowsky (1962, 379) mencatat bahwa anggota-anggota Kelompok Sembilan "bekerja sama dengan anggota-anggota kaum ningrat yang secara hukum tak boleh menjadi anggota Kelompok Sembilan, sebagai mitra, bankir, pelanggan, dan agen." Hubungan itu meluas ke ranah keluarga dan pernikahan. "Anggota-anggota IX dan kerabatnya dari setidaknya dua puluh delapan keluarga yang berbeda menikah dengan tak kurang daripada empat puluh tujuh anggota kaum ningrat yang tak berhak masuk Kelompok Sembilan dari sepuluh lebih keluarga," dia tambahkan. Walau banyak anggota Kelompok Sembilan sama kaya dengan para oligark *casati* terkaya, secara umum mereka merupakan oligark saudagar lapis kedua. Artinya, tampaknya supaya keluarga-keluarga *casati* paling kuat menerima diperintah Kelompok Sembilan, kompromínya adalah bahwa anggota Kelompok Sembilan tidak hanya diambil dari para oligark saudagar terkaya, tapi juga dari lapisan di bawah yang lebih tak mengancam secara material. "Pemerintahan IX," Bowsky (1962, 381) mengamati, "tampaknya berupa kombinasi orang-orang yang berjumlah lebih banyak tapi secara individu kurang berkuasa menghadapi orang-orang yang lebih berkuasa tapi berjumlah sedikit ." Dia menambahkan bahwa "pemerintahan paling berhasil dan paling panjang umurnya di Siena ... sebagian dimungkinkan oleh adanya saling iri di antara *casati*."

Berfungsinya oligarki penguasa kolektif Siena barangkali bisa dipahami paling baik dengan membahas salah satu saat paling rawannya—

pemberontakan *casati* pada 1318. Pada 1311, muncul tanda-tanda pertama yang menunjukkan bahwa oligarki penguasa kolektif harus lebih waspada menghadapi para tuan tanah ningrat yang mencoba menggulingkan Kelompok Sembilan. Ketika berbicara di hadapan Dewan Kota Siena, Rahib Bernard melaporkan bahwa "beberapa orang di kota Siena, dalam jumlah tak kecil, kaum ningrat dan petinggi dan *popolani* ... telah membuat dan mendirikan suatu sekte, bersumpah setia, dan bersekongkol atau berkumpul ... dan ini dapat mengganggu keadaan kota Siena berikut rakyatnya." Karena tak mau mendorong reaksi lebih kuat, sang Rahib menambahkan bahwa "Kelompok Sembilan, sesudah bertemu dengan perkumpulan rahasia orang-orang bijak, setuju bahwa *Podestà* sebaiknya tidak melanjutkan mengurusi perkara ini" (Bowsky 1972, 241).

Kelompok Sembilan justru meningkatkan pertahanan terhadap siasat dari para oligark berkuasa. Bowsky (1972, 266) menjabarkan cara-cara yang dilakukan sesudah 1311. Untuk merusak kesempatan beberapa oligark tuan tanah bersekutu dengan kelas-kelas yang dieksploitasi di Siena, para oligark penguasa kolektif sengaja mengadakan kebijakan menyediakan "makanan dalam jumlah besar dan murah untuk warga kota, biarpun itu berarti mengurangi keuntungan yang bakal mereka dapat dari penjualan gandum pada harga setinggi apa pun yang bisa ditanggung pasar." Mereka juga memperberat hukuman terhadap oligark yang membangkang berikut pihak-pihak yang membantunya.

> Harta orang-orang yang terlibat persekongkolan akan disita dan mereka dihukum mati atau diusir, tergantung pemerintah. Batasan dan perlindungan hukum normal tak berlaku dalam penyelidikan rencana rahasia: *Podestà* tak hanya dapat menggunakan siksaan, tapi juga bisa melakukan cara apa pun yang dianggapnya terbaik. Pejabat mana pun, termasuk anggota Kelompok Sembilan, yang menghalangi keadilan bisa didenda sampai senilai £1.000 untuk tiap pelanggaran. Informan dijanjikan perlindungan identitas dan hadiah besar jika mereka sendiri tidak terlibat, dan kekebalan hukum jika terlibat. Hakim atau notaris mana pun yang mengungkap nama seorang saksi [informan] diperlakukan sebagai pemalsu dan dihukum bakar hidup-hidup. (Bowsky 1972, 243).

Persiapan itu memperkuat kemampuan pemaksa *Noveschi* untuk menjaga para oligark penguasa kolektif terhadap serangan tuan tanah ningrat. Dua puluh empat regu bersenjata dibentuk di Siena di bawah kendali Kelompok Sembilan. "Gambaran total yang muncul adalah bahwa regu-regu itu dipimpin orang-orang yang paling dipercaya dan setia kepada oligarki yang berkuasa," tulis Bowsky (1972, 237), "dan Kelompok Sembilan menguasai mutlak organisasi-organisasi tersebut." Sistem pertahanan ini diperbaiki lebih lanjut dengan menciptakan pasukan khusus di dalamnya. "Yang lebih ketat lagi adalah genggaman rezim terhadap korps elite istimewa yang terdiri atas delapan orang dari tiap regu," dia menambahkan, "yang dalam keadaan bahaya harus segera ke istana Kelompok Sembilan dan tidak boleh pergi tanpa izin Kelompok Sembilan."[86]

Selama musim panas dan musim gugur 1318, para oligark penguasa kolektif telah membentuk kemudian segera membubarkan kembali sekelompok petarung untuk menyerang kota tetangga, Massa Maritima. Karena merasa kehilangan kesempatan mendapat barang rampasan perang, para petarung memprotes dengan marah. Memanfaatkan kekacauan, Deo Tolomei, seorang oligark tuan tanah yang kuat, terjun dalam konflik dan memihak para prajurit yang marah. Keluarga Tolomei, menurut Bowsky (1972, 264), merupakan "pemilik banyak puri dan tanah *contado*, anggota perusahaan perbankan dan komersial terkemuka, pemilik *real estate* kota yang bernilai—punya pengikut bersenjata di Siena, dengan koneksi ke Firenze dan tempat-tempat lain." Deo Tolomei bersiasat agar dijadikan *podestà*, untuk menjadi warga asli Siena pertama yang menjabat itu selama satu abad lebih. "Kalau berhasil, keluarga Tolomei bakal mendapat keuntungan besar dibanding para petinggi lain," Bowsky menunjukkan, "dan dasar untuk mendirikan rezim keluarga seperti keluarga Visconti di Milan atau della Scala di Verona."

---

[86] "Saking pentingnya peran mereka, tiap anggota kelompok ini harus meninggalkan minimal satu kerabat dekat di regunya sendiri, dan korps istimewa diperbarui tiap tahun dengan dua orang dari tiap regu yang dipilih sendiri oleh Kelompok Sembilan" (Bowsky 1972, 237).

Didukung keluarga Tolomei dan oligark tuan tanah lain, para pemberontak menyerang. "Beberapa ratus orang bersenjata menyerbu Campo [alun-alun utama]. Sambil berteriak-teriak 'Turunkan Kelompok Sembilan!' mereka mencoba menggempur istana, kediaman Kelompok Sembilan dan *Podestà*." Pertahanan para oligark saudagar penguasa kolektif ternyata sangat memadai. Regu-regu bersenjata dan khususunya korps istimewa menanggapi dengan cepat dan brutal, serta dibantu pasukan bayaran sebagai pertahanan cadangan. "Lonceng berbunyi memanggil bala bantuan," Bowsky (1972, 249) melaporkan. "Para pembela komune diperlengkapi ketapel besar dan sepasukan kompi militer yang ahli menggunakan busur silang. Seratus anggota infanteri bayaran atau polisi (*birri*) Kelompok Sembilan bertarung dengan berani."

Dikalahkannya pemberontakan bukan hanya berkat pertahanan yang kuat. Pergerakan itu sendiri terpecah-belah sehingga Kelompok Sembilan punya keuntungan. Yang pertama adalah ketiadaan kesatuan antara pemberontak yang melakukan serangan dan oligark tuan tanah yang merencanakan dan membantu dari balik layar. Pada saat kritis ketika serangan dimulai, para pemimpin keluarga Tolomei bersikap berhati-hati. Seperti ditulis Bowsky (1972, 249), mereka "menahan sebagian besar pasukan mereka di halaman istana utama Tolomei, di Piazza San Cristofano, hanya sekitar satu blok dari pertempuran yang berkecamuk, barangkali menunggu bagaimana keadaan berubah." Penyimpangan itu memberi kesan bahwa para pelaku tersebut berkumpul dengan sesedikit mungkin berhubungan satu sama lain, dengan agenda dan perhitungan risiko yang berbeda-beda.

Perpecahan itu menjalar sampai ke tingkat atas oligark tuan tanah juga. Walau sangat kuat, keluarga Tolomei yang ambisius bukanlah yang paling kaya atau paling berpengaruh di antara para oligark tuan tanah yang tinggal di Siena. Yang lebih penting daripada keterlibatan keluarga Tolomei dan *consorterie* lain yang dikendalikan oligark tuan tanah lain adalah ketidakbersediaan *casati* lain terlibat dalam pemberontakan di Siena. "Sebagian besar keluarga petinggi tidak ikut serta dalam pergerakan-pergerakan revolusioner," Bowsky (1972, 265) menunjukkan. Reaksi

mereka adalah "takut akan berdirinya *signori* Tolomei, dan rezim yang lebih tak menghormati ambisi mereka dibanding Kelompok Sembilan" (Bowsky 1972, 268). Pertempuran tak pernah terjadi karena masalah perwakilan. Yang dituju adalah "mengganti satu oligarki dengan oligarki lain, mengendalikan masyarakat seluruhnya, dan mengejar ambisi sebebas-bebasnya, ekonomi maupun signorial" (Bowsky 1972, 265).

Sesudah pemberontakan bersenjata 1318, *Noveschi* melakukan serangkaian langkah penting untuk menjaga kelanjutan oligarki penguasa kolektif. Pertama, mereka mempekerjakan makin banyak pebusur silang dan tentara bayaran untuk menjaga pusat kekuasaan di Siena sepanjang sisa tahun 1318. Perlindungan pribadi juga diberikan kepada anggota-anggota Kelompok Sembilan yang menjabat ketika waktu serangan: "Mereka menerima izin untuk memiliki dua pengawal untuk masing-masing pejabat, dibayar bersama-sama, dan membawa senjata menyerang dan bertahan di kota." Perlakuan terhadap anggota-anggota kelas bawah yang ikut serta dalam pemberontakan sangat kejam. Mereka yang ditangkap langsung disiksa, diadili, dan dipancung. Penangkapan berantai dilakukan untuk menemukan orang-orang yang bersekongkol, dan hadiah besar ditawarkan untuk "sekadar menunjukkan tempat seorang pemberontak yang sudah dijatuhi hukuman" (Bowsky 1972, 252).

Perlakuan terhadap para oligark tuan tanah di pusat pemberontakan jauh lebih hati-hati dan akomodatif. Segera sesudah serangan, semua rumah dan bangunan milik keluarga Tolomei di kota dibakar. Namun, Deo Tolomei sendiri serta teman-temannya sesama tuan tanah ningrat kabur dan mengungsi keluar Siena. Kelompok Sembilan di Siena menulis surat resmi kepada Kelompok Dua Belas di Volterra, meminta mereka mengawasi keberadaan dan menangkap tokoh-tokoh penting pemberontak atas nama Siena, jika ditemukan. Surat itu menyebut beberapa anggota persekongkolan dari kelas menengah, tapi tidak menyebut-nyebut Deo Tolomei atau oligark tuan tanah lain yang ikut bersekongkol. Bowsky (1972, 255) berpendapat bahwa Kelompok Sembilan melakukan itu "agar ada ruang akomodasi bagi kaum ningrat pemberontak." Akses mereka atas kekayaan dan sarana pemaksaan terlalu besar sehingga risiko permusuhan lebih lanjut tak bisa ditanggung.

Deo Tolomei dijatuhi hukuman mati karena perannya dalam pemberontakan. Selama menjadi buron, dia mendapat empat hukuman mati lagi, "termasuk karena merebut dan menguasai sementara puri *contado* Menzano pada 1320 dan memimpin pasukan bayaran campuran besar yang mengacau Valdichiana [lembah sungai luas Chiana di Italia tengah] dan Valdorcia [satu daerah di Toscana, Italia tengah, yang merentang di antara perbukitan di Selatan Siena sampai Monte Amiata] milik Siena pada 1322 dan 1323" (Bowksy 1972, 251, n60). Pada 1339, Kelompok Sembilan menerima pembayaran denda 1.000 florin emas dari Tolomei agar semua tuduhan dicabut. Tolomei kembali ke masyarakat Siena tak lama sesudahnya dan menjadi warga negara terhormat berkedudukan tinggi lagi.

Kesimpulan

Oligarki-oligarki penguasa kolektif yang dibahas di bab ini berkisar dari Komisi Mafia yang tak stabil sampai oligarki stabil Venesia dan Siena. Semuanya mencerminkan upaya pertahanan kekayaan melalui tatanan kolektif. Apa pun ancaman yang boleh jadi dihadapi para oligarki penguasa kolektif itu dari bawah (dan bahaya selalu ada), bahaya terbesar muncul bukan dari pergerakan massa termobilisasi, melainkan justru dari sesama oligark di rumah atau di luar negeri, yang di mana-mana mengeksploitasi dan mendominasi para produsen langsung di bawah mereka.

Semua oligark yang berkuasa bersama masih tetap bersenjata. Namun, kadar kapasitas pemaksaan mereka sangat beragam, begitu pula skala dan independensi kapasitas pemaksaan yang dibentuk dan dipimpin secara kolektif. Tak ada faktor lebih penting yang menentukan sifat dan umur oligarki-oligarki penguasa kolektif tersebut. Di antara Mafioso Amerika dan Sisilia nyaris tidak ada perlucutan senjata. Ketika kekerasan bersama dilakukan oleh kelompok serang Komisi terhadap seorang don yang mengancam, anggota-anggota Komisi meminjamkan kekuatan pemaksaan mereka. Di ujung lain, para oligark yang bergonta-ganti menjadi anggota Kelompok Sembilan di Siena hanyalah para saudagar karena

mereka merupakan pelaku yang paling tak bisa menggunakan kekuatan untuk mengganggu atau mengambil alih oligarki penguasa kolektif. Oligark bersenjata dan berbahaya yang mendapat kekayaan dari tanah tidak boleh menjadi anggota Kelompok Sembilan, sehingga oligarki penguasa kolektif Siena bertahan puluhan tahun. Venesia bisa memiliki oligarki penguasa kolektif selama berabad-abad karena tidak punya unsur tuan tanah yang berbahaya, dan individu oligark saudagar maupun kelompok kecil oligark tidak bisa menandingi kapasitas pemaksaan kolektif yang dapat dikerahkan oligarki penguasa kolektif Venesia.

Oligarki penguasa kolektif di Yunani dan Romawi memberi kesan bahwa kadar stratifikasi kekayaan itu penting, juga bahwa efek jabatan resmi yang mengganggu stabilitas belum cukup untuk mengalahkan kekuasaan bersama—terutama ketika aturan dan norma rotasi serta pengaman lain berlaku. Namun jabatan resmi, dipadukan dengan konsentrasi ekstrem kekayaan yang memperkenankan individu oligark mengambil alih pendanaan tentara negara, seperti yang terjadi di Roma, menciptakan posisi berkuasa yang bisa mengalahkan oligarki penguasa kolektif. Peran kapasitas pemaksaan sangat penting. Namun, perpaduan kuat kekuasaan material, jabatan resmi, dan alat pemaksaan di tangan oligark ambisius-lah yang bisa mendatangkan kehancuran bagi oligarki penguasa kolektif. Dalam oligarki panglima, pertahanan kekayaan, kekuasaan, dan pertahanan diri semuanya menjadi satu perkara. Dalam oligarki penguasa kolektif, tatanan dominasi oligarki kolektif dan upaya tiap oligark melakukan pertahanan kekayaan terkait, tapi mengikuti logika yang berbeda-beda dan kadang bertentangan.

4

Oligarki Sultanistik

Dalam suatu oligarki panglima, pertahanan kekayaan dilakukan secara langsung oleh oligark bersenjata yang menguasai daerah masing-masing secara tersendiri. Dalam suatu oligarki penguasa kolektif, kekuasaan bersifat kolektif dan menuntut setidaknya perlucutan sebagian senjata agar sistemnya stabil. Oligarki sultanistik adalah cara ketiga pertahanan kekayaan dan harta. Di dalamnya, para oligark sepenuhnya tak bersenjata atau ditekan dengan pemaksaan, cenderung tak berkuasa langsung, namun menikmati perlindungan dari satu oligark berkuasa dari ancaman lateral dan vertikal yang berpotensi membahayakan. Lokasi utama pemaksaan untuk mempertahankan kekayaan berada "di atas" semua oligark, tapi bukan dalam lembaga-lembaga negara birokratis tak-pribadi yang terikat hukum. Peran pertahanan tetap ada di tangan oligarki—tangan satu oligark dengan kekuasaan besar yang langsung dan bersifat pribadi. Seperti dalam oligarki-oligarki lain yang sudah dibahas, tak ada hak milik harta mutlak di bawah oligarki sultanistik. Hanya ada klaim harta, yang ditegaskan rezim sultanistik secara sistemik disertai segala lika-liku kekuasaan pribadi. Kestabilan suatu oligarki sultanistik bergantung kepada seberapa baik sang oligark tertinggi mengelola pertahanan kekayaan untuk para oligark secara umum, walau ironisnya itu biasa melibatkan pemangsaan sultanistik atas individu-individu oligark agar efektif.

Konsep sultanisme berasal dari tulisan Max Weber, yang merumuskannya sebagai bentuk ekstrem patrimonialisme. Sultanisme kemudian diperkenalkan kembali oleh Linz (1975), lalu dikembangkan lebih lengkap oleh Thompson (1995) dan Chehabi & Linz (1998). Meski namanya berbau Orientalis atau religius, rezim sultanistik bukan merujuk hanya kepada penguasa di Timur Tengah ataupun kekhalifahan. Asal-usul dan cara kerja sultanisme itu sekuler. Ada tiga unsur utama dalam definisi rezim sultanistik. Pertama, penguasa sultanistik memerintah secara pribadi dan mengatur segala hal yang penting dalam politik dan ekonomi. Mereka meningkatkan kekuasaan dan pengaturan dengan menghalangi, bukan membangun, lembaga-lembaga independen. Hukum dan lembaga yang ada ditundukkan demi kepentingan penguasa.

Kedua, penguasa sultanistik mempertahankan kendali strategis atas akses terhadap kekayaan dan menggunakan sumber daya material sebagai bagian penting dasar kekuasaan mereka. Hubungan dalam oligarki antara satu dengan yang lain bersifat simbiosis, tapi juga penuh ketegangan. Ketiga, pemerintahan sultanistik mencoba mengendalikan kekuasaan pemaksaan di dalam negara atau rezim. Ini termasuk pengendalian angkatan bersenjata, intelijen, polisi, aparat kehakiman, dan kadang melibatkan juga kelompok paramiliter dan preman bayaran. Kalaupun seorang penguasa sultanistik tak bisa melucuti seluruh senjata oligark lain dalam sistem, dia memiliki kekuatan cukup besar untuk mengintimidasi dan mengalahkan sebagian besar oligark. Secara keseluruhan, rezim sultanistik adalah kepemimpinan bersifat pribadi, di mana lembaga dan hukum diperlemah dan sang pemimpin memerintah melalui penggunaan kekuasaan pemaksaan dan material untuk mengendalikan rasa takut dan imbalan.

Oligarki sultanistik ideal punya beberapa ciri khas, juga kesamaan dan perbedaan dengan oligarki panglima dan penguasa kolektif. Pertahanan kekayaan dan harta sebagai tujuan utama oligarki tidak hilang hanya karena tugas mengamankan posisi material oligark bergeser keluar dari tangan mereka. Catatan sejarah penuh contoh yang menunjukkan bahwa para oligark bisa menyesuaikan diri dengan perubahan tatanan

pengamanan kekayaan terhadap ancaman. Namun, karena alasan eksistensial, yang tak bisa mereka terima adalah kegagalan umum untuk mempertahankan.

Meski tak bersenjata, para oligark biasanya tetap bisa menggunakan sumber daya kekuasaan material mereka untuk menjaga harta dari ancaman frontal. Dalam situasi ekstrem, itu artinya angkat senjata lagi—pola yang sangat mungkin terjadi pada kasus-kasus melibatkan oligark yang sebagian besar kekayaannya berupa tanah atau ekstraksi dan pertambangan. Bagi oligark perkotaan yang kekayaan dan hartanya lebih bersifat komersial, biasanya itu berarti menggunakan sumber daya material untuk mengganggu stabilitas seorang penguasa sultanistik—termasuk memindahkan kekayaan keluar ekonomi, diam-diam mendanai gerakan massa, menyewa milisi pengacau, atau membiayai persekutuan dengan komandan pasukan bersenjata yang bersedia mengembalikan rezim yang mengamankan harta. Oligark juga bisa mempercepat turunnya penguasa dengan menunjukkan bahwa mereka tak mendukung dia dalam krisis. Konsentrasi sejumlah besar kekayaan dan kemampuan pemaksaan di tangan seorang pelaku sultanistik membuat orang tersebut punya kekuasaan besar. Namun di tengah keberadaan lapisan oligark independen dan mapan, kekuasaan itu diperumit tuntutan oligarkis luas akan pertahanan kekayaan dan harta.

Kenyataan bahwa semua oligark kecuali satu tak bersenjata, atau setidaknya satu menguasai kapasitas pemaksaan yang mengungguli yang lain (umumnya polisi dan angkatan bersenjata), berarti bahwa para oligark sebagai satu kelompok tak mungkin memerintah langsung. Walau beberapa oligark mendapat akses jabatan tinggi—yang pada gilirannya membantu menghasilkan oligark-oligark baru melalui korupsi atau pembagian kesempatan usaha—proporsi jabatan yang dipegang oligark sangat kecil dibandingkan pola di oligarki penguasa kolektif. Selain itu, tak seperti oligarki penguasa kolektif, di mana ada cara-cara rumit buatan para oligark untuk merotasi jabatan, menyebar akses, dan menetapkan batas masa jabatan penting untuk menghindari konsentrasi kekuasaan yang mengganggu kestabilan, dalam oligarki sultanistik sang oligark pe-

mimpin menjalankan strategi pertama-tama untuk mengonsentrasikan kekuasaan jabatannya sendiri, lalu menggunakan akses atas jabatan penting untuk menghadiahi pendukung dan menghalangi pesaing. Orang-orang yang memegang jabatan penting dan berpotensi berkuasa, baik oligark maupun elite, sangat bergantung kepada oligark sultanistik. Semua oligark yang memegang jabatan bisa memegang jabatan karena hubungan mereka dengan oligark pemimpin dan bekerja sesuai kehendak sang pemimpin. Jadi, tak peduli seberapa banyak oligark menjadi pejabat, rezim tak pernah menjadi oligarki penguasa kolektif seperti jenis yang ada di Athena, Roma, Venesia, atau Siena.

Meski ada ciri-ciri khas yang ada di sebagian besar oligarki sultanistik, ada juga perbedaan dan keragaman. Kasus Indonesia dan Filipina yang disajikan di bab ini menunjukkan berbagai faktor yang memengaruhi politik oligarki di bawah sosok sultanistik. Fokus kepada pertahanan kekayaan, khususnya komponen pertahanan harta, berarti bahwa lokasi pemaksaan selalu menjadi variabel penting. Suharto di Indonesia dan Marcos di Filipina sama-sama oligark sultanistik. Namun, jangkauan kekuasaan mereka, kestabilan pemerintahan mereka, dan kemampuan mereka mendominasi oligarki nasional masing-masing sangat berbeda karena perbedaan kapasitas pemaksaan oligark di kedua kasus itu—terutama, bagaimana dan kapan para oligark tersebut bangkit untuk pertama kali. Perbandingan antara Venesia dan Siena menunjukkan bahwa sifat oligarki penguasa kolektif itu beragam, tergantung kadar perlucutan senjata oligark. Walau oligarki sultanistik melibatkan konsentrasi kekuasaan pemaksaan yang jauh lebih tinggi di tangan satu pelaku dominan, keberadaan oligark lain yang hanya dilucuti senjatanya sebagian terus menjadi faktor penting.

Pola umumnya adalah bahwa para oligark yang tinggal di kota lebih mungkin sepenuhnya tak bersenjata—dengan pengecualian apabila kekayaan mereka terkait operasi gaya mafia, penyelundupan atau perdagangan barang terlarang. Bagi oligark dengan tanah luas di provinsi dan pedesaan (berupa pertanian, pertambangan, atau pengusahaan hutan), perlucutan senjata biasanya tidak tuntas atau terus menjadi ancaman tersem-

bunyi yang bisa cepat dihidupkan kembali. Para oligark di Indonesia zaman Suharto, misalnya, semuanya ada di kota dan tak bersenjata. Meski sumber kekayaan mereka kemudian mencakup perkebunan, pertambangan, dan pengusahaan hutan di daerah, pusat operasi mereka tetap ada di kota-kota dan pasukan pengaman kekayaan mereka yang ada di provinsi entah berupa bagian aparat keamanan negara yang dipimpin Suharto dari pusat yang dibayar sebagai tenaga lepas, atau berupa pasukan pengamanan negara yang dapat selalu diandalkan untuk mengatasi suasana kalau terjadi bentrok.

Pola di Filipina sepanjang sebagian besar abad keduapuluh adalah kebalikannya. Beberapa oligark Filipina tinggal di kota, terutama Manila. Namun sampai dasawarsa-dasawarsa terakhir abad itu, ketika distribusi menjadi makin seimbang, sebagian besar oligark punya sumber kekayaan utama dan basis politik kuat di provinsi, di mana keluarga atau klan mereka bercokol kuat biarpun oligark utamanya beroperasi dan berdiam di Manila.

Dimensi kota-provinsi dan perkara kapasitas pemaksaan punya konsekuensi langsung bagi hubungan antara para oligark dan sang oligark sultanistik, juga antara para oligark dan pembentukan serta fungsi lembaga. Yang pertama adalah persoalan waktu dan asal-usul. Keberadaan lapisan oligark dalam masyarakat sebelum kemunculan penguasa sultanistik dari lapisan itu adalah faktor penting. Pola itu terlihat di Roma pada akhir Republik ketika Caesar dan para kaisar sesudahnya meraih kedudukan dominan dan menggantikan oligarki penguasa kolektif yang sebelumnya ada. Oligarki seperti itu biasanya jauh lebih sukar dikendalikan penguasa sultanistik karena para oligark cenderung sudah mapan, lebih independen, sering masih punya kapasitas pemaksaan, dan memiliki berbagai lapisan kekuasaan yang membantu sumber daya dasar kekuasaan material.

Para oligark di Filipina sudah ada lama sebelum Marcos muncul dan mencoba mendominasi mereka. Selain itu, lembaga formal pemerintahan perwakilan yang berdiri pada masa kekuasaan kolonial Amerika berisi para oligark dan berfungsi selama berpuluh-puluh tahun di tingkat provin-

si dan nasional sebagai kedudukan oligarki penguasa kolektif negara tersebut. Sampai kehadiran Marcos, lembaga-lembaga tersebut juga berperan sebagai alat utama penyaluran perilaku oligarkis, pengelolaan kerja sama, dan penengah konflik. Dengan rusaknya sistem kekuasaan kolektif akibat penyelewengan Marcos, para oligark Filipina tak mampu kembali ke *status quo ante* meski sang diktator sudah digulingkan.

Indonesia ada di ujung seberangnya. Suharto muncul sebagai seorang penguasa sultanistik bukan dari lapisan oligarki yang sudah ada (tergantung kasusnya, bisa tidak ada karena berbagai alasan), tapi malah berperan menciptakan lapisan oligark dengan dia sendiri sebagai pelopor dan *primus inter pares*. Kasus-kasus yang mengikuti pola ini cenderung berisi para oligark yang tak punya kapasitas pemaksaan sendiri, muncul di atau dekat pusat rezim, dan bergantung kepada inkubator oligarkis mereka kadang sampai puluhan tahun sampai mereka mengembangkan cara untuk menghadirkan tantangan.

Ketika pelembagaan terjadi di bawah oligark sultanistik, jenisnya sangat berbeda dengan ideal legal-rasional. Lembaga muncul bukan sebagai entitas yang menuju birokrasi independen dan tak-pribadi, bukan juga sebagai badan yang diduduki dan digunakan para oligark untuk berkuasa, melainkan sebagai alat kendali sultanistik atas para oligark dan perkembangannya. Itu berlaku walaupun lembaga-lembaga tersebut memang (atau tampak sebagai) badan pemerintahan formal dan biasa. Satu akibat perbedaan itu adalah bahwa Suharto berkesempatan lebih baik untuk menjinakkan para oligark Indonesia dalam jangka waktu lebih lama daripada Marcos di Filipina. Faktor-faktor yang sama juga membantu menjelaskan perbedaan pola kekerasan di kedua formasi sosial itu—terutama kekerasan yang dapat dilakukan para oligark dan sifat ancaman yang mereka hadapi dari segala arah.

Hubungan kuasa antara seorang oligark sultanistik dan para oligark lain juga dipengaruhi komposisi kaum oligark. Kemampuan oligark pemimpin untuk mendominasi yang lain dipengaruhi faktor-faktor seperti ras, agama, atau asal-usul etnis-daerah yang bisa menghalangi anggota-anggota oligarki mengubah sumber daya material mereka yang besar

menjadi kekuasaan politik yang menantang rezim—lewat partai yang mereka dirikan atau danai, gerakan yang mereka bantu dengan sumber daya, atau mobilisasi "massa bayaran" di jalan. Contohnya, di Indonesia, kenyataan bahwa bagian cukup besar oligarkinya adalah orang keturunan Cina dan beragama Kristen di negara yang didominasi ras Melayu Muslim sangat membatasi tantangan dari sesama oligark terhadap Suharto, dan juga memecah-belas oligarki penguasa elektoral yang muncul sesudah Suharto jatuh. Keadaan seperti itu tidak ada di Filipina.

Kasus-kasus yang diperiksa di sini menunjukkan bahwa variabel-variabel itu penting dalam menentukan bentuk dan politik oligarki sultanistik. Tapi, ada juga unsur dinamis penting yang terjalin dalam pembahasan. Pada kedua kasus, oligark sultanistik digulingkan dan digantikan oligarki penguasa elektoral. Bagi Indonesia, transisi pada 1998 mewakili pengalaman pertama negara tersebut dengan oligarki penguasa kolektif pada era modern. Bagi Filipina, periode sultanistik di bawah Marcos memotong oligarki penguasa kolektif negara tersebut dan mengubahnya menjadi tatanan yang jauh lebih tak stabil sesudah direstorasi pasca-1986. Selain fokus utama pada oligarki sultanistik di bab ini, juga diberikan perhatian kepada bagaimana dan mengapa mereka runtuh, dan sifat oligarki penguasa elektoral yang muncul sesudahnya. Beberapa tema dasar yang terlihat di kasus-kasus sejarah oligarki penguasa kolektif yang ditelusuri di Bab 3 juga muncul di kasus-kasus modern.

Indonesia

Para ahli ekonomi politik modern Indonesia sepakat bahwa lapisan pelaku kaya yang cukup besar belum muncul sampai sesudah Suharto mengambil alih kekuasaan pada 1960-an. Namun, tidak banyak kesepakatan mengenai cara menafsirkan para pelaku tersebut—termasuk bagaimana cara menyebut mereka. Mereka telah dipandang sebagai "orang kaya", "wiraswasta sukses", "kapitalis naik daun", "konglomerat", "kapitalis konco", dan "keluarga politik-bisnis." Walau pendekatannya berbeda-beda, para cendekia itu sibuk menafsirkan para pelaku tersebut dan sistem politik Indonesia di dalam kerangka kapitalis-pembangunan.

Hasilnya kadang berupa pembacaan yang melenceng atas ekonomi politik Indonesia, melihat pelaku kapitalis klasik yang sebenarnya tidak ada, dan menemukan proses serta perkembangan politik terkait transformasi kapitalis yang sebenarnya tidak terjadi. Dalam satu studi penting, Richard Robison (2008 [1986]) memusatkan perhatian, misalnya, kepada apa yang dia sebut "kebangkitan kapital"—penelitian atas kaum borjuis kapitalis dalam negeri yang sedang bangkit, dan menurut Robison bakal membentuk Indonesia selaku kapitalis. Namun, mereka bukan kapitalis wiraswasta biasa maupun proto-kapitalis—pandangan yang diajukan Robison sendiri dalam karya terdahulu (Winters 1988) dan kemudian dia anut lagi.[1]

Karya sepanjang hidup Donald Emmerson dan William Liddle sangat berbeda dari karya kritis Robison, tapi punya kesamaan dalam menafsirkan Indonesia modern dalam paradigma pembangunan-kapitalis. Mereka menggambarkan Indonesia di bawah rezim Suharto sebagai suatu bangsa yang berada di jalur "institusionalisasi" politik modern yang jelas biarpun berkelok-kelok. Menurut Emmerson (1983, 1239), penyebaran kapitalisme, pasar, dan bangkitnya ekonomi yang makin "rumit" menghasilkan rezim yang "stabil" dan melakukan "institusionalisasi". Bertentangan dengan kritik, kediktatoran Suharto menunjukkan apa yang Emmerson anggap tanda-tanda "pluralisme birokratis"—pilihan kata-kata yang menyejukkan bagi para mitra rezim itu di Barat. Emmerson (1983, 1223) mencela mereka yang menyebut rezim Suharto sebagai "militeristik, sultanistik, atau klientelistik" karena gagal memperhatikan bahwa rezim itu sebenarnya "lebih berlegitimasi, sehingga lebih mungkin terinstitusionalisasi" daripada yang diakui para pengamat.

Liddle melebihi versi Emerson mengenai rezim Suharto sebagai suatu pelaku institusionalisasi berlegitimasi. Lama sebelum rezim Suharto mencapai puncak potensi otoriternya, Liddle (1985, 70, 87—8) berpendapat

---

[1] Berangkat dari pandangan kebangkutan kapital, Robison & Hadiz (2004, 43) berargumen bahwa rezim Suharto tak menghasilkan "kelas kapitalis yang bakal menjadi besar dan menantangnya."

bahwa ada "bukti jelas institusionalisasi Orde Baru," dan—walau sebenarnya tak terjadi demikian—institusionalisasi telah "mulai menggantikan kekuasaan pribadi." Berbeda dengan Emmerson, Liddle tidak menganggap proses pembangunan yang teratur disebabkan oleh membesarnya kekuatan anonim kompleksitas yang niscaya terdorong oleh keterlibatan Indonesia dengan kapitalisme global. Justru proses itu merupakan bonus langsung "pengelolaan politik yang piawai oleh Presiden Suharto." Liddle menyerukan "apresiasi atas Suharto sang politikus" dengan rasa hormat lebih besar, dan mengeluh bahwa "para pakar asing dan pengamat politik Indonesia lain belum memberi selamat secara layak kepada sang presiden sesuai jasanya." Kehebatan kediktatoran Suharto, menurut Liddle, adalah karena sang *capo di tutti capi* Indonesia merupakan satu autokrat langka dalam sejarah yang secara aktif membangun lembaga-lembaga yang kuat, biarpun lembaga-lembaga itu melemahkan kekuasaan pribadinya sendiri dalam prosesnya. Semua penafsiran itu tak memberikan penjelasan akurat mengenai rezim Suharto dan dinamika internalnya.[2]

Sudut pandang yang disajikan di bab ini tidak menemukan lembaga-lembaga birokratis-pluralis di inti ekonomi politik modern Indonesia maupun prestasi seorang pemimpin besar pembangunan. Sebaliknya, penciptaan dan pengelolaan suatu oligarki sultanistik yang sukses oleh Suharto sangat bergantung pada kemampuannya menghambat perkembangan institusi dalam arti biasa dan membengkokkan prosesnya agar sesuai dengan tujuan kekuasaan pribadi. Selain itu, argumen yang disajukan di sini bukan memusatkan perhatian kepada "kebangkitan kapital", melainkan pada "kebangkitan oligark" yang agak berbeda. Istilah kebangkitan kapital merujuk kepada pelaku dan kegiatan ekonomi tertentu yang khas cara produksi kapitalis. Kebangkitan oligark sekadar merujuk

---

[2] Optimisme itu berlanjut sampai rezim Suharto runtuh. Para pertemuan nasional Association of Asian Studies di Washington, D.C., Maret 1998, dari tengah hadirin Liddle mengajukan pendapat bahwa jalan yang paling mungkin terjadi bagi Suharto, yang tertimpa Krisis Keuangan Asia dan maraknya demonstrasi mahasiswa, adalah "skenario aktuarial"—artinya Suharto bakal tetap menjabat sampai meninggal karena sebab alami. Emmerson, seorang panelis di pangung, setuju dengan penilaian tersebut. Suharto didesak turun dari jabatan presiden dua bulan kemudian dan meninggal dalam keadaan terkucil pada 2008. (Catatan pribadi dari sesi AAS 1998).

kepada konsentrasi ekstrem kekayaan di tangan pribadi, dengan cara apa pun, berikut politik pertahanan kekayaan yang terkait dengannya. Tergantung tempat dan periode sejarah, konsentrasi ini kadang dilakukan oleh para wiraswasta kapitalis. Namun, seperti ditunjukkan jelas oleh contoh-contoh lain yang sudah disajikan di studi ini, konsentrasi juga telah dilakukan dengan cara lain oleh pelaku-pelaku yang cara akumulasi kekayaannya tidak ada hubungan dengan kapitalisme, pasar, institusionalisasi, atau aturan hukum.

Argumen singkatnya adalah bahwa proses memperkaya diri besar-besaran satu lapisan kecil masyarakat terjadi di Indonesia; bahwa pada masa memperkaya diri itu Indonesia terlibat dan terikat sistem kapitalisme global; dan bahwa kekayaan dikumpulkan dan oligark diciptakan oleh proses pengambilan, penyedotan, dan perampokan kekayaan sumber daya alam dan uang rakyat. Dalam kasus Indonesia, proses tersebut lebih berupa ekstraksi kekayaan daripada penciptaan kekayaan. Selagi Suharto melakukan konsolidasi kekuasaan, dia membongkar sisa-sisa lembaga hukum dan politik independen Indonesia untuk menghilangkan segala rintangan bagi sistem kekuasaan pribadinya. Sistem itu merupakan "sistem" dalam arti paradoks, di mana lembaga-lembaga diadakan untuk memberi keteraturan dan keefektifan bagi oligarki sultanistik—tapi dengan cara yang menjamin kekuasaan orang per orang menjadi di atas segalanya. Dampaknya bagi ekonomi politik Indonesia sangat besar dan tahan lama.

Sudut pandang ini berbeda dalam beberapa perkara penting dengan penafsiran awal atas oligark dan oligarki yang disajikan di Robison & Hadiz (2004). Pertama, karya mereka adalah penjelajahan mendalam atas satu oligarki tertentu, bukan penyusunan teori umum atas fenomena. Walau tak lagi memandang lapisan kaya Indonesia sebagai kaum borjuis kapitalis yang sedang bangkit, Robison & Hadiz tetap memusatkan perhatian kepada perkara kekuatan kapitalisme pasar global dan domestik yang akhirnya akan "mendisiplinkan" apa yang disebut "oligark politis-bisnis." Perhatian teoritis utama mereka terletak pada evolusi struktur ekonomi politik Indonesia dalam konteks global yang sedang berubah—

"bagaimana suatu oligarki yang retak dan lemah karena krisis menata kembali kekuasaannya dengan bertahan menghadapi 'pendisiplinan' pasar global yang sangat berpengaruh dalam kebangkitannya, dan dengan membajak lembaga-lembaga pemerintahan baru serta membentuk persekutuan sosial baru" (2004, xiv).

Di bab terakhir, Robison & Hadiz bertanya apakah "oligarki bisa bertahan" menghadapi demokrasi liberal dan pasar—pertanyaan yang tak pernah muncul di studi ini karena teori yang diajukan di sini menyatakan tak ada pertentangan inheren antara oligarki dan demokrasi, maupun antara oligarki dan cara produksi apa pun. Dengan alasan yang sama, tak mengherankan bila Indonesia pada 2009 bisa menjadi negara paling demokratis sekaligus paling korup di Asia Tenggara (Freedom House 2009; Agence France-Presse 2009).[3] Indonesia paling tepat dijabarkan sebagai demokrasi kriminal di mana para oligark secara teratur ikut serta dalam pemilihan umum sebagai alat berbagi kekuasaan politik, sambil menggunakan kekuatan kekayaan mereka untuk mengalahkan sistem hukum dengan intimidasi dan bujukan.[4]

---

[3] Pada 2005, Freedom House menyebut Thailand dan Filipina "bebas" dan Indonesia "sebagian bebas". Sejak 2006, Indonesia telah menjadi satu-satunya negara "bebas" di Asia Tenggara. Selama beberapa tahun, Transparency International (2009) mencatat Indonesia, Vietnam, dan Filipina sebagai calon-calon kuat peraih gelar negara paling korup di Asia Tenggara. Namun Political and Economic Risk Consultancy (PERC 2010) yang bermarkas di Hong Kong, yang melakukan jajak pendapat kepada para eksekutif tingkat menengah dan senior Asia dan ekspatriat yang bekerja di kawasan tersebut selalu lebih konsisten menempatkan Indonesia di bawah, sebagai negara terkorup.

[4] O'Donnell (2004) mencoba memecahkan masalah pelik demokrasi elektoral kuat yang hidup bersama penegakan hukum yang lemah dengan membuatnya jadi perkara "kualitas demokrasi". Berdasarkan pandangan itu, memilih wakil pemerintah melalui pemilihan umum yang benar-benar kompetitif merupakan kualitas demokrasi yang lebih rendah daripada perbuatan yang sama dibarengi penjinakan oligark melalui sistem hukum. Secara normatif pendekatan itu menarik. Pendekatan itu membuka jalan untuk mengembalikan unsur-unsur penting "doktrin demokrasi klasik" yang diserang Schumpeter (1975 [1942], 250—68). Namun dalam analisis argumen tersebut lebih banyak membuat buram daripada jelas. Jauh lebih banyak yang dipertaruhkan daripada "kualitas" demokrasi di perbedaan antara tempat-tempat yang mengalami transisi dari kekuasaan otoriter ke demokrasi elektoral, namun tak bisa menjinakkan oligark dengan hukum, dan tempat-tempat di mana para oligark tunduk kepada kekuasaan hukum sejati (bukan pemimpin otoriter) tanpa ada demokrasi. Wood (1989) menganalisis "demokrasi oligarkis". Lihat juga O'Donnell, Cullell & Iazzetta (2004). Hubungan antara oligark, demokrasi, dan hukum dijabarkan lebih rinci di Bab 5.

Oligarki Sultanistik Indonesia. Konsentrasi spektakuler kekayaan di tangan oligark adalah salah satu transformasi terbesar yang pernah dialami Indonesia sejak kemerdekaan. Pada akhir Perang Dunia II, Indonesia merupakan masyarakat yang pola distribusi materialnya lebih merata. Dalam tiga dasawarsa Indonesia sudah menjadi bertingkat-tingkat dengan sekelompok oligark super kaya di atas. Selama tahun-tahun terjadinya, Indonesia tidak sekalian membangun dasar ekonomi untuk tampil di panggung internasional sebagai benteng produksi kapitalis seperti Korea Selatan, Taiwan, atau Cina.

Meskipun mencapai laju pertumbuhan rata-rata 7 persen per tahun selama rezim Suharto, dan memiliki salah satu pasar dalam negeri terbesar di dunia sebagai basis konsumen potensial, Indonesia pada 2010 masih belum punya industri mobil dalam negeri, belum punya industri pesawat atau perkapalan dalam negeri, belum punya industri elektronik dalam negeri, dan bukan produsen besar baja atau zat kimia. Tak ada sektor di mana Indonesia menjadi produsen barang atau jasa kelas dunia dari perusahaan-perusahaan yang dimiliki atau didirikan orang Indonesia. Karena cara oligarki Indonesia terbentuk dan berkembang, negara ini menjadi (dan masih) ekonomi ekstraksi dan pemasok bahan mentah.

Dalam bidang ekstraksi sederhana pun prestasinya menyedihkan. Kasus yang paling kentara adalah perusahaan minyak negara, Pertamina. Meskipun Indonesia punya simpanan minyak dan gas yang cukup besar selama berpuluh-puluh tahun dan pernah menjadi anggota Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC), perusahaan minyak negaranya layu, bukan tumbuh menjadi pengeksplorasi, pengebor, produsen, dan pengilang. Bukannya menjadi pemain regional atau dunia seperti Petronas (Malaysia), PetroBras (Brazil), atau bahkan CNOOC (Cina), Pertamina menempatkan diri sebagai salah satu operasi penyedotan oligarkis terbesar di dunia, sementara kerja keras produksi minyak dan gas disubkontrakkan ke perusahaan-perusahaan asing.

Integrasi sepenuhnya Indonesia ke dalam kapitalisme dan pasar global telah menjadi lebih penting bagi para pelaku dan perusahaan asing daripada para oligark Indonesia. Jika semua hutan perawan Indonesia yang

penuh kayu, pertambangannya yang penuh emas, perak, batu bara, dan mineral lain, juga minyak dan gas di darat dan laut habis; jika perusahaan-perusahaan milik negara eks kolonial Belanda, yang berfungsi sejak akhir 1960-an sebagai mesin perampok pemerkaya oligark, ditiadakan, maka terhapus pulalah para oligark Indonesia. Kisah mereka adalah kisah pengambilan dan perampasan kekayaan bangsa. Di bawah kondisi kendali dan intimidasi yang dibangun dengan saksama, kekayaan nasional tersedia untuk diambil tangan-tangan pribadi. Sederhananya, Indonesia telah dijarah secara politis dan material oleh para elitenya yang tidak kenyang-kenyang, yang sebagian di antaranya berubah menjadi oligark karena proses perampasan kekayaan yang sebagian besar kriminal, yang menghambat dan bukan mendorong penciptaan kekayaan. Indonesia tak butuh kekuatan pasar atau lembaga hukum yang berfungsi atau wiraswasta kompetitif untuk mencapai hasil itu—hanya diperlukan oligarki yang tertata rapi.

Sebelum kekayaan Indonesia dapat direbut dengan efektif, perlu dipastikan bahwa terjadi perkembangan tertentu yang memudahkan direbutnya kekayaan negara. Sifat oligarki Indonesia dan jalur pembangunan Indonesia kiranya berbeda sekali andai oligark muncul selama periode kolonial Belanda atau bahkan tahun-tahun pertama sesudah kemerdekaan ketika Indonesia punya lembaga hukum yang cukup profesional dan efektif serta sistem politik yang terbuka. Para oligark Indonesia justru merupakan ciptaan kediktatoran Suharto yang memegang kekuasaan hampir dua dasawarsa sesudah kemerdekaan. Efek keterlambatan itu serta perubahan konteks politik-hukum selama tiga dasawarsa pertama kemerdekaan bakal membentuk oligarki dan ekonomi Indonesia sampai abad keduapuluh satu. Rezim Orde Baru Suharto menyempurnakan prinsip-prinsip dasar akumulasi kekayaan lewat perampokan dan pengisapan di dalam konteks pemaksaan pembagian antar-oligark. Satu mitos sosial penting di Indonesia adalah gotong royong, gagasan rakyat yang mengagungkan kerja sama sebagai cara menyelesaikan pekerjaan. Satu kunci panjangnya umur kekuasaan Suharto adalah bahwa sejak awal dia membuat oligarki Indonesia bergotong royong, kadang sukarela, kadang dipaksa.

Selagi para oligark yang baru muncul mulai merampas dan memeras kekayaan bangsa untuk diri sendiri, mereka memegang prinsip "bagi-bagi", yang dalam konteks Indonesia berarti "bagi-bagi harta jarahan oligarki".[5] Melanggar etika bagi-bagi adalah satu di antara beberapa tindakan yang membuat pencurian tingkat tinggi oleh oligark Indonesia menjadi kejahatan yang bisa dihukum. Sekali-sekali kalau ini terjadi, pasal-pasal dalam kitab hukum dipakai secara selektif, menciptakan kesan adanya sistem hukum yang bisa menjerat oligark. Namun, sebenarnya hukum di Indonesia beroperasi bukan untuk menjinakkan para oligark secara umum, melainkan menegakkan aturan pembagian kekayaan antar-oligark melalui "bagi-bagi". Yang kalah terus dalam sistem ini adalah sebagian besar orang Indonesia yang terlalu jauh dari pusat kekuasaan sehingga hanya bisa mendapat segelintir kekayaan yang dibagikan.

Walau Suharto sudah meninggal, oligarki di Indonesia terus dipengaruhi warisan asal-usulnya. Kisah oligarki Indonesia mengandung beberapa unsur dasar yang perlu disebutkan sejak awal. Pertama, karena efek kolonialisme Belanda dan perang yang merusak, nyaris tidak ada oligark Indonesia pada waktu kemerdekaan sesudah Perang Dunia II.[6] Dua dasawarsa berikutnya di bawah kepemimpinan Sukarno terlalu kacau-balau secara politik dan ekonomi sehingga tak muncul lapisan oligark yang stabil. Namun, perkembangan-perkembangan penting selama tahun-tahun itu tetap berpengaruh kepada bentuk oligarki Indonesia ketika muncul kemudian.

Kedua, dengan kebangkitan kediktatoran militer Suharto sesudah 1965, Indonesia punya rezim sultanistik sebelum ada oligarki sultanistik. Walau Suharto membelokkan negara ke arah kubu kapitalis Barat di ajang internasional, dia tak tertarik (dan barangkali tak bisa) mencipta-

---

[5] Saya berterima kasih kepada Jonathan Pincus atas beberapa diskusi pada 1990-an ketika dia mengembangkan tafsir atas sistem bagi-bagi Indonesia.

[6] Vandenbosch (1930, 1002) memberi bukti mengenai satu pengecualian di pola pada periode sebelum perang. Ketika meninggal pada akhir 1920-an, seorang pengusaha keturunan Cina di negeri jajahan Belanda itu meninggalkan warisan tanah senilai $160 juta, yang pada 2008 kiranya bernilai sedikit di atas $2 miliar.

kan sistem produksi kapitalis kompetitif. Suharto sangat tak menyukai lembaga pemerintahan yang independen, terutama yang terkait hukum dan penegakan hukum. Para oligark yang tercipta pada awal periode Suharto mula-mula merupakan perpanjangan tangan rezim untuk penarikan dan pemindahan kekayaan, dan fungsi penting pertahanan kekayaan disediakan secara pribadi oleh Suharto.

Terakhir, masalah kronis dalam ekonomi politik Indonesia yang bertahan terus, meski sudah berdiri demokrasi elektoral yang kuat sesudah 1998, menunjukkan biaya jangka panjang yang sekarang ditanggung negara ini dari cara pematangan oligark Indonesia di bawah Suharto. Mereka berkembang menjadi kekuatan besar di dalam negeri yang dengan lihai mengelola penggulingan sang jenderal besar dan kemudian sepenuhnya mendominasi dan melemahkan politik dan ekonomi Indonesia.

Titik awal untuk menganalisis oligark dan oligarki di Indonesia modern, sebagaimana di semua kasus lain, terletak di konsentrasi kekayaan ekstrem di tangan beberapa individu. Itu belum terjadi di Indonesia sampai 1970-an. Sebelum transformasi itu, Indonesia didominasi segala macam elite—politik, militer, agama, dan intelektual—tapi tak pernah oleh oligark. Sedangkan mengenai keberadaan oligark dan oligarki pada masa lampau, sejarah penduduk Indonesia yang sebagian besarnya ras Melayu sudah dimulai lama sebelum Indonesia ada sebagai entitas yang jelas batasnya dan bersatu. Selama ribuan tahun kepulauan ini didominasi oligarki-oligarki panglima dan sultanistik yang menjadi kerajaan-kerajaan besar dan kecil yang bersaing berebut kendali atas rakyat dan surplus pertanian yang mereka hasilkan.

Kemudian datanglah periode kolonisasi Eropa bertahap yang dimulai dengan datangnya bangsa Portugis dan Belanda pada awal 1600-an. Walau kendali Belanda atas kepulauan ini baru sempurna pada pertengahan abad kesembilanbelas, orang-orang asing sudah menghancurkan sepenuhnya semua basis konsentrasi kekayaan, kekuasaan pemaksaan, dan organisasi politik independen pribumi. Para oligark lokal ras Melayu digantikan orang-orang Eropa yang memiliki kelebihan dalam hal teknologi dan

pemaksaan terorganisasi sehingga bisa mendominasi pulau-pulau secara material dan administratif. Akibatnya, perkembangan oligark pribumi dihentikan oleh pendudukan kolonial Belanda dan ditindas secara aktif selama berabad-abad. Orang-orang Eropa mengatur supaya semua konsentrasi kekuasaan material mengalir ke mereka atau segelintir pedagang keturunan Cina. Namun, mereka kurang berhasil, terutama pada awal 1900-an, mencegah kebangkitan elite Indonesia yang mampu mengorganisasi sumber daya kekuasaan mobilisasi yang mengesankan. Dipercepat oleh gangguan berat Perang Dunia II, hegemoni Belanda atas kepulauan ini kemudian berakhir lewat perlawanan termobilisasi yang dipimpin para elite, dan yang paling terkemuka di antara mereka ialah Sukarno.

Garis batas yang pas untuk mengawali era kontemporer adalah kekalahan Jepang, yang telah merebut kendali atas Asia Tenggara pada awal Perang Dunia II. Selama periode sesudah menyerahnya Jepang pada 1945, para oligark Indonesia berkesempatan untuk pertama kali sesudah berabad-abad untuk memapankan diri secara material dan kemudian mendominasi ekonomi politik negeri. Untuk menelusuri bagaimana oligarki sultanistik Indonesia bangkit dan berkembang, tahun-tahun sesudah 1945 bisa dibagi menjadi tiga periode besar: dua dasawarsa yang didominasi Presiden Sukarno dari 1945 sampai 1965, sekitar tiga dasawarsa dari 1966 sampai 1998 di bawah kekuasaan otoriter Jenderal Suharto, dan periode demokratis sesudah Suharto tersingkir dari tampuk kekuasaan pada 1998.

Sekarang perhatian beralih kepada tiga periode besar yang telah dilalui Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan, dan penjelasan bagaimana dasar material dan harta diletakkan pada masa Sukarno untuk kemunculan para oligark Indonesia di bawah Suharto. Pembahasan dimulai dengan penelaahan atas pergulatan memperebutkan rezim harta, diikuti penjelasan mengenai bagaimana penghancuran lembaga-lembaga pemerintahan penting membantu bangkitnya oligarki sultanistik di Indonesia. Periode pertama penting karena pertarungan memperebutkan rezim harta dan kendali atas kekayaan alam kepulauan ini menyiapkan panggung bagi kemunculan dramatis para oligark modern Indonesia pada akhir 1960-an

dan awal 1970-an. Juga perlu diperhatikan kehancuran lembaga hukum dan pemerintah yang masih rapuh, yang berisi para profesional terlatih dalam birokrasi dan sistem kehakiman Indonesia pada akhir rezim Belanda dan Jepang.

Meletakkan Dasar Harta dan Kekayaan. Dalam dua puluh tahun antara 1945 dan 1965, Indonesia gonjang-ganjing. Walaupun konflik ideologi, agama, regionalisme, dan bahkan konflik antartokoh meruak di permukaan selama tahun-tahun tersebut, pergulatan sengit perihal siapa yang bakal memiliki dan mendapat untung dari sumber daya yang kaya di negara ini selalu ada di bawah permukaan. Pembentukan oligark Indonesia, yang diperkaya proses perampasan dan pengambilan di bawah pengawasan Suharto, didahului dua puluh tahun pertempuran sengit antarelite bangsa yang menentukan siapa yang mendapat bagian terbaik dan siapa yang mendapat sisa-sisa.

Walau Indonesia punya segala macam elite, mereka semua tidak ada yang kaya sekali.[7] Artinya, secara material negara ini masih bisa diperebutkan, dan perebutan itu ternyata riuh serta brutal. Yang terjadi akhirnya proses akumulasi lewat logika pencurian ramai-ramai. Namun, sebelum itu bisa terjadi, terjadilah pergulatan seputar aturan pemerkayaan—terutama status dan kendali atas harta dan kekayaan di Indonesia. Pertarungan yang pecah berikut cara penyelesaiannya bukan hanya menentukan muncul tidaknya lapisan oligark lokal, melainkan juga siapa dan di mana mereka bakal berada, peran politik-ekonomi apa yang bakal mereka mainkan, dan bentuk oligarki. Dasar material yang diletakkan pada dua puluh tahun pertama terus membentuk ekonomi politik Indonesia sampai abad keduapuluh satu.

Sejak akhir Perang Dunia II sampai 1965, pergulatan material dasar di Indonesia terwujud di tiga konflik utama. Yang pertama adalah perihal kekayaan dan sumber daya melimpah di pulau-pulau luar. Yang diperma-

---

[7] "Mereka merupakan kaum terpelajar dengan latar belakang aktivisme politik dan profesi pemerintahan," tulis Ricklefs (2008, 294) mengenai kaum elite. "Hanya sedikit yang punya minat bisnis atau kekayaan berupa tanah. Politik saja yang mereka ketahui, dan menjadi satu-satunya sumber status serta imbalan bagi mereka."

salahkan adalah apakah para elite dominan di Jawa bakal bisa menanamkan ekstraksi kolonial versi lokal yang memastikan kebangkitan oligark di pusat, atau apakah kekayaan pulau-pulai seperti Sumatra, Kalimantan, Papua, dan Sulawesi bakal menciptakan kelompok oligark berbasis daerah yang tersebar di seantero kepulauan ini. Konflik kedua adalah mengenai aset bisnis Belanda yang tertinggal dari masa kolonial. Belanda mati-matian mengusahakan hak untuk tetap memiliki badan usahanya dengan imbalan pengakuan atas kemerdekaan, tapi klaim rapuh itu diajukan dengan dasar tak sah. Jika perusahaan-perusahaan Belanda diambil alih, maka selanjutnya ada persoalan diambil alih oleh siapa.

Konflik terakhir adalah yang paling penting dalam peletakan dasar material Indonesia merdeka dan oligarki yang bakal bangkit. Yang dipertaruhkan adalah apakah Indonesia bakal tetap terintegrasi ke dalam sistem kapitalis internasional dan menganut prinsip-prinsip dasar hak milik pribadi yang diandalkan para oligark tak bersenjata untuk mempertahankan hartanya. Akankah Partai Komunis Indonesia (PKI) yang tangguh berhasil menggerakkan negara ke ranah yang mengancam hak milik pribadi, yang dihuni Uni Soviet dan Cina (keduanya tak punya oligark), atau akankah penghalang kemunculan oligark Indonesia ini dilenyapkan? Pada awal 1966, ketiga persoalan itu telah dibereskan tuntas oleh pelaku yang sama, angkatan bersenjata Indonesia, dengan cara yang bakal berdampak besar bagi oligark dan oligarki di negara ini.

Walaupun sempat diduduki Jerman dan hancur-lebur karena perang, Belanda pada 1945 bertekad merebut kembali kepulauan Indonesia. Dibantu oleh Inggris dan Amerika pada awalnya, Belanda selama lima tahun berusaha menindas pergerakan yang dipimpin kaum elite nasionalis Indonesia. Pada akhir 1949, orang-orang Eropa akhirnya menyerah dan merundingkan pemindahan kekuasaan formal. Kaum elite nasionalis yang menjadi ujung tombak perlawanan jelas secara material lebih makmur daripada sebagian besar petani Indonesia yang buta huruf. Beberapa pernah bersekolah di sekolah Belanda, bahkan bepergian ke Eropa pada awal abad keduapuluh. Namun, tak ada orang atau keluarga Indonesia yang punya konsentrasi kekayaan cukup besar untuk dijadikan sumber daya material sebagai dasar kekuasaan.

Pertempuran besar material pada 1950-an dan 1960-an segera pecah sesudah pengakuan Belanda atas kemerdekaan. Bentrok pertama melibatkan perimbangan kekuasaan antara Jawa dan pulau-pulau lain, dan ditambahi dimensi agama dan regional di atas dasar material-hartanya. Walau Indonesia ketika itu belum punya set oligark yang mengorganisasi dan menjadi ujung tombak pertarungan memperebutkan kekayaan dan harta, sudah ada lapisan pedagang kecil dan pengusaha yang asal-usulnya bisa dilacak sampai ke masa kedatangan Islam pada abad ketigabelas. Mereka, yang utamanya terorganisasi di bawah panji partai Masyumi, lebih kuat di pulau-pulau selain Jawa, terutama Sumatra dan Sulawesi. Jawa berpenduduk padat tapi sumber daya alamnya kurang. Di pulau-pulau luar keadaannya adalah sebaliknya: penduduk jarang, tapi ada minyak, gas, tambang, hutan, dan perkebunan yang mapan. Sampai pemilihan umum pertama pada 1955, para pemimpin partai Masyumi menyangka merekalah kekuatan politik terbesar di Indonesia dan siap memenangkan pemilihan umum sebagai mayoritas. Kedua dugaan mereka keliru.

Setelah perhitungan suara Pemilu 1955, Masyumi tertohok kenyataan bahwa partai-partai berbasis Jawa akan mendominasi parlemen dan kabinet. Artinya, kecuali kalau para elite di luar Jawa memperjuangkan otonomi daerah lebih besar, Jawa dan khususnya Jakarta bakal merebut kendali atas perdagangan dan sumber daya alam di luar Jawa. Elite Masyumi dan para pedagang kecil lebih berhasil di antara para pemilih di luar Jawa, di mana mereka juga telah menjalin persekutuan dengan komandan-komandan militer lokal untuk melakukan operasi penyelundupan yang menguntungkan—yang disebut Anderson (2008, 51) sebagai "panglima-isme luar Jawa" (*Outer Island warlordism*)—untuk mendapat bagian lebih besar dari ekspor, supaya keuntungan tidak lari ke Jawa dan Jakarta.[8]

Andai tidak terganggu, kekayaan oligarkis dapat saja terhimpun bagi

[8] "Beberapa komandan militer provinsi," tulis Anderson (2008, 50), "sudah mengarah ke status panglima (*warlord*), mulai membuat anggaran rahasia sendiri dengan melindungi penyelundup, mengendalikan pendapatan ekspor lokal, dan melakukan pemerasan, terutama terhadap pengusaha keturunan Cina yang tetap menganggap para komandan itu ada gunanya meski ada harganya pula."

para elite daerah yang terlibat. Yang sangat memengaruhi konflik adalah kenyataan bahwa Masyumi jauh lebih berkomitmen menginginkan bentuk negara Islam bagi Indonesia daripada partai-partai Jawa, sementara PKI terang-terangan menentang aspirasi itu. Pada 1957 dan 1958, pemberontakan Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) dan Permesta pecah di Sumatra dan Sulawesi. Para pemimpin pemberontak, yang semuanya elite partai dan militer, menyatakan bahwa mereka membela kepentingan rakyat luar Jawa, yang kekayaannya disedot oleh Jawa. Mereka juga mempertahankan akses mereka terhadap kekayaan itu sebagai pemegang kekuasaan di daerah. Andai pemberontakan mereka berhasil, hampir bisa dipastikan bahwa oligark daerah bakal bermunculan dengan cepat di daerah-daerah luar Jawa.

Pengaruh pemberontakan PRRI/Permesta adalah mempersatukan kekuatan-kekuatan di Jawa yang telah bertengkar selama bertahun-tahun. Elite Jakarta dan komando pusat angkatan bersenjata—yang sangat berkomitmen terhadap negara kesatuan Indonesia dan iri dengan kekayaan yang mau diraih para pemberontak—sepakat bahwa para pemberontak harus ditundukkan. PKI senang melihat musuhnya, kelompok Islam dan borjuis kecil Masyumi, dihajar. Tentara menyerang para pemberontak sipil dan militer. Ketika pemberontakan daerah akhirnya diberangus, dominasi Jawa atas luar Jawa dan kekuatan angkatan bersenjata makin besar. Potensi oligarkis bagi pelaku-pelaku di daerah dihabisi. Dalam puluhan tahun berikutnya, para oligark di Jawa, yang bekerja sama akrab dengan para perwira angkatan bersenjata dan mitra luar negeri, bakal mengambil kekayaan besar pulau-pulau luar Jawa untuk diri mereka sendiri.

Bentrok material kedua juga meletus pada akhir 1950-an. Belanda telah meminta syarat-syarat yang berat sebagai imbalan atas pengakuan kemerdekaan Indonesia. Indonesia dipaksa menanggung utang kolonial, yang sebagian besarnya adalah biaya perang Belanda melawan pergerakan kemerdekaan. Belanda menolak menyerahkan kendali atas daerah-daerah tertentu, terutama bagian barat pulau Papua yang besar dan kaya mineral. Belanda juga tetap menguasai perusahaan-perusahaan yang telah menjadi alat utama pengisapan ekonomi dan transfer kekayaan kepada para oligark Belanda dan kas kerajaan Belanda. Ketika sikap keras kepala Ams-

terdam atas Papua Barat makin kuat pada 1957, serikat pekerja dan petani yang terkait Partai Komunis Indonesia mulai mengambil alih perusahaan-perusahaan Belanda—aset bisnis paling berharga di negara ini waktu itu.[9] Lagi-lagi tentara yang bertindak tegas. Jenderal Abdul Haris Nasution dengan segera menguasai perusahaan-perusahaan Belanda dan menempatkan perusahaan-perusahaan itu di bawah kendali militer. Perusahaan-perusahaan itu nantinya menjadi perusahaan milik negara—yang sejak akhir 1950-an sampai sekarang telah menjadi saluran penting transfer kekayaan besar-besaran dari masyarakat ke tangan pribadi, menciptakan oligark-oligark Indonesia.

Kedua, bentrok tersebut menghasilkan restrukturisasi kekayaan material Indonesia sehingga menyiapkan panggung bagi kemunculan para oligark berbasis Jawa di bawah Suharto yang terkait dengan negara dan militer. Kemenangan atas pemberontakan-pemberontakan luar Jawa menjamin para elite di Jakarta bakal bisa menyedot sumber daya alam se-kepulauan untuk mengangkat posisi mereka menjadi status oligark kaya.[10] Penguasaan atas perusahaan-perusahaan Belanda memberikan set penting struktur kelembagaan yang memungkinkan pelaku politik dan militer menjadi oligark.

Bentrok ketiga dan terakhir, yang menghadap-hadapkan angkatan bersenjata Indonesia dan Partai Komunis Indonesia, merupakan yang paling kritis dan traumatis karena berhubungan dengan aspek pertahanan harta dalam pertahanan kekayaan oligarkis. Andai PKI menang, pengumpulan harta pribadi dan kekayaan pribadi hingga skala oligarkis kiranya mustahil terjadi. Sumber daya daerah dan perusahaan eks Belanda bakal menggemukkan elite partai *nomenklatura* di Indonesia, dengan padanan

---

[9] Perusahaan-perusahaan Belanda itu berupa hampir 250 pabrik dan usaha pertambangan, juga bank, usaha pelayaran, dan sejumlah industri jasa lain. Perusahaan Belanda menguasai 60 persen dari seluruh perdagangan luar negeri dan 90 persen produksi perkebunan. Perusahaan-perusahaan dagang besar Belanda direstrukturisasi pada 1958 dan mengendalikan 70 persen impor, serta diberi monopoli atas impor tiga belas komoditas dasar, dari beras sampai tekstil (Robinson 2008 [1986], 72).

[10] Jumlah orang Indonesia yang bisa mendapat untung besar dari kesempatan bisnis dan dagang selama masa Sukarno itu terbatas. Robison (2008 [1986]) memberikan daftar komprehensif para calon oligark itu dalam bab berjudul (cukup pantas) "The Failure of Domestic Private Capital: 1949—1957."

lokal *dacha* dan lainnya. Namun, tanpa kekayaan pribadi yang dikendalikan sendiri, bukan oleh keanggotaan dalam politbiro PKI, kiranya bakal ada elite partai tapi tak ada oligark Indonesia (sebagaimana tidak ada oligark Soviet, Cina, dan Vietnam selama rezim Komunis berkuasa di negara-negara itu).

PKI, satu-satunya partai dengan organisasi akar rumput yang serius ketika itu, mendapat suara lebih banyak daripada diperkirakan pada Pemilu 1955, dan hasil PKI pada pemilihan umum daerah 1957 jauh lebih baik. Pemilihan umum dijadwalkan untuk berlangsung lagi pada 1959, tapi semua partai besar kecuali PKI pada akhir 1958 menuntut Pemilu ditunda sampai batas yang tak ditentukan (Ricklefs 2008, 320). Mereka takut PKI bakal menang, bahkan menang besar, sehingga menghasilkan pengambilalihan komunis pertama yang terjadi secara damai atas suatu negara melalui pemilihan umum demokratis yang sah. Dengan tertutupnya pintu Pemilu, PKI bermanuver mengincar kedudukan selama awal dan pertengahan 1960-an sebagai satu-satunya partai yang selalu bisa menghadirkan massa yang solid mendukung Presiden Sukarno. Hubungan lebih akrab pun dijalin dengan Cina, yang menawarkan membantu pembentukan "angkatan kelima"—buruh dan petani bersenjata di bawah PKI.

Pada 1964 dan 1965, ketegangan antara PKI dan para hartawan Muslim di Jawa dan luar Jawa, dan antara PKI dan tentara, telah meningkat drastis. Petani di bawah PKI bergerak sendiri melaksanakan reformasi tanah yang resminya sudah mandek bertahun-tahun dan mulai merebut tanah milik para tuan tanah kecil dan menengah, terutama di Jawa. Sementara itu, militer memandang miring PKI atas dasar nasionalisme, karena percaya bahwa ideologi dan perilaku PKI menunjukkan komitmen lebih kuat kepada komunisme global yang terinspirasi Eropa ketimbang kepada Indonesia.[11] Para perwira mengkhawatirkan kemungkinan akan

[11] Karena penasaran, Mayor Jenderal (purn.) Prabowo Subianto pernah memeriksa arsip internal tentara mengenai D.N. Aidit, ketua PKI. Aidit ditangkap di Jawa Tengah dan ditembak mati tanpa diadili pada akhir 1965. Menekankan komitmen kuat kaum komunis terhadap pergerakan internasional, Prabowo memperhatikan bahwa "permintaan terakhir Aidit adalah menyanyikan *Internationale*. Tan Malaka dulu melakukan itu," merujuk kepada tokoh komunis besar Indonesia lain yang menjadi perwakilan Komintern untuk Asia Tenggara, pernah lama tinggal di Moskwa,

adanya basis massa bersenjata PKI dan tahu PKI aktif menyusupi cabang-cabang tentara.

Ketika peran Presiden Sukarno sebagai penyeimbang di antara unsur-unsur yang berlawanan di Indonesia sudah terdesak sampai batas, dan ada kesempatan menyalahkan kudeta yang gagal di Jakarta terhadap PKI pada Oktober 1965, militer bergabung dengan kekuatan Islam konservatif untuk menyerang habis-habisan PKI dan pengikutnya (Roosa 2006). Para pemimpin PKI dibunuh begitu tertangkap, atau dihukum mati sesudah pengadilan yang dianggap direkayasa, dan ratusan ribu petani serta buruh yang ada hubungannya dengan PKI dikumpulkan lalu dibantai dengan kejam. Ancaman potensial apa pun yang mungkin dihadapi para oligark dari bawah telah dibereskan sejak awal, bertahun-tahun sebelum kaum oligark di Indonesia muncul sebagai lapisan yang penting. Malah, semua ancaman massal terhadap rezim harta Indonesia terhapus dalam sekejap. Di bawah dominasi militer konservatif, Indonesia dengan tegas melangkah ke dalam rangkulan negara-negara anti-komunis yang dipimpin Amerika Serikat.

Perusakan Kelembagaan. Agar oligarki sultanistik di bawah Suharto bisa bangkit, perubahan-perubahan penting pada ranah harta dan material saja belum cukup. Rintangan lainnya adalah lembaga pemerintah yang cukup efektif dan independen, yang sudah ada dan berfungsi pada waktu peralihan kedaulatan pada akhir 1949, terutama di ranah hukum. Lembaga-lembaga itu berisi kaum profesional Indonesia yang percaya diri dan terlatih, dan penghancuran lembaga-lembaga itu merupakan prasyarat penting untuk jenis ekonomi politik yang Suharto terapkan kemudian—yang ciri-ciri khasnya masih bertahan sesudah keruntuhan rezim Suharto pada 1998. Pekerjaan perusakan sistematis atas kelembagaan dilakukan pada 1950-an dan 1960-an oleh elite politik dan militer Indonesia yang

---

dan menulis karya berbahasa Rusia. Malah, tak seperti Aidit, tak tersimpan catatan atas hukuman mati Tan Malaka pada 1949 oleh tentara Indonesia. Mungkin Prabowo mendengar versi itu dari jejaring militernya, dan jelas itu cocok dengan pendapatnya mengenai apa yang kiranya dilakukan Tan Malaka yang dianggap kurang nasionalis. Wawancara dengan Prabowo Subianto di Jakarta, 18 September 2009.

ambisius, dengan menyerang dan mengganggu dasar kelembagaan yang rapuh namun menjanjikan, warisan penjajah Belanda dan Jepang.[12]

Pompe (2005, 35) menulis bahwa pada akhir era kolonial di Indonesia "kedudukan dan peran pengadilan itu dihormati dan mapan." Orang Indonesia zaman sekarang heran kalau diberitahu bahwa negara ini awalnya punya lembaga hukum yang kuat dan birokrasi yang cukup profesional. Mereka sering menyatakan pandangan bahwa Indonesia terjebak "budaya korupsi", seolah-olah pencurian yang marak di tiap tingkat masyarakat merupakan cacat negara ini sejak awal. Sesudah menyaksikan rangkaian panjang kegagalan mengendalikan korupsi, seorang profesional muda Indonesia yang jengkel berseloroh bahwa satu-satunya solusi adalah "*outsourcing* seluruh pemerintahan." Dalam penerbangan pulang dari belajar di Amerika Serikat, para mahasiswa Indonesia yang putus asa berargumen bahwa satu-satunya cara untuk membetulkan lembaga-lembaga Indonesia yang rusak dan menyetop efek buruk perampokan terorganisasi oleh para pejabat dan oligark adalah "mendatangkan lagi penjajahan Belanda selama lima puluh tahun."[13] Perasaan putus asa itu diperburuk kenyataan bahwa yang menyatakannya adalah generasi baru orang Indonesia terdidik dan berpengetahuan, yang pandangannya sebagian besar dibentuk sesudah Suharto jatuh dan demokrasi prosedural sudah berjalan.[14]

---

[12] Karya Daniel Lev Z(1965, 1985, 2000, 2007) mengenai tahun-tahun pertama Republik Indonesia menyediakan penafsiran tercanggih atas periode akhir kolonial dan parlementer, dan bagian ini banyak mengandalkannya.

[13] Komentar oleh si profesional muda adalah dalam percakapan pribadi di Jakarta pada Oktober 2009. Para mahasiswa menyatakan pendapat di penerbangan United Airlines dari Los Angeles ke Hong Kong pada Juni 2001.

[14] Lev (2007, 252) berargumen bahwa generasi baru reformasi "tidak mendapat pengetahuan sejarah yang diperlukan untuk mengerti bagaimana Orde Baru terjadi dan apa sebenarnya yang dilakukan Orde Baru. Sekolah menengah atas dan universitas sudah lama menutupi informasi, apalagi debat, mengenai periode parlementer, Demokrasi Terpimpin, dan Orde Baru. [...] Mutu lembaga kehakiman ketika itu, dan bagaimana lembaga itu dirusak, tak diketahui. Hanya sedikit yang tahu mengenai UUD 1950 dan lebih sedikit lagi yang telah membacanya." Dalam suatu wawancara yang dilakukan pada malam sebelum Suharto lengser, mendiang Y.B. Mangunwijaya (1998), seorang romo progresif yang terkenal karena novel-novel karyanya yang berlatarbelakang masa penjajahan, membawa argumen itu selangkah lebih maju. Romo Mangun (nama panggilannya), seorang pengritik taham rezim Belanda yang represif, mengingatkan para pembacanya bahwa terutama di bidang pendidikan dan hukum, sistem Belanda lebih unggul daripada keadaan pada akhir Orde Baru Suharto. "Kalau kita ambil keadaan zaman Hindia Belanda sebagai patokan, maka kita sudah menurun dalam segala hal. Jangan kira Hindia Belanda tidak bagus. Tapi Republik Indonesia seharusnya lebih bagus lagi. Ambil contoh dunia pendidikan selama masa kolonial—keadaannya baik-baik saja. Tidak ada pengacara atau hakim yang bisa disuap. Dulu para

Kemunduran pertama bagi kekuasaan hukum di Indonesia terjadi selama masa pendudukan Jepang, ketika dibuat keputusan penting untuk menyatukan sistem hukum yang terpecah-belah pada zaman kolonial Belanda. Untuk memudahkan penjarahan ekonomi kepulauan ini dan mengurusnya dengan cara yang memanfaatkan sepenuhnya hierarki dominasi lokal, Belanda mengendalikan negeri jajahannya melalui sistem hukum dan birokrasi dualistik yang berdasar ras dan etnisitas.[15] Orang Eropa diatur dengan satu set pengadilan, hukum, dan prosedur yang berdasarkan kitab hukum Eropa yang mapan, sementara sebagian besar orang Indonesia dikendalikan melalui hukum dan pengadilan adat, yang memberi perlindungan individu lebih lemah serta tunduk kepada elite sekuler maupun religius yang menjalankan sistem kekuasaan patrimonial, otoriter, dan sepihak sampai tingkat lokal. Kedua jalur itu sama-sama punya profesional hukum yang terlatih, lengkap dengan pengacara, panitera, dan hakim.[16] Orang Indonesia menjadi hakim bagi pengadilan pribumi yang berdasar hukum adat dan menggunakan prosedur hukum yang relatif otoriter; sementara orang Belanda menjadi hakim bagi pengadilan orang Eropa dan pengadilan untuk orang Asia selain pribumi.

Meskipun ada pemisahan tegas, ada juga daerah abu-abu di antaranya. Misalnya, orang Jepang yang hidup di koloni diperlakukan sebagai orang Eropa, orang Kristen keturunan Cina mendapat status istimewa, dan sejumlah kecil elite Indonesia menerima perlakuan setengah-Eropa juga. Juga perlu diperhatikan bahwa pada kasus pengadilan *Landgerecht* yang didirikan pada 1914, yang mengadili kasus-kasus kejahatan kecil, majelis hakimnya terdiri atas hakim Indonesia dan Belanda dan bersama-sama mengadili kasus yang melibatkan terdakwa pribumi maupun orang Eropa

---

profesor dan dosen dari fakultas hukum Belanda di negeri jajahan mengirim petisi ke pemerintah pusat di Belanda untuk mengritik cara penangkapan Sukarno. Mereka memandang tindakan negara Belanda sebagai pelanggaran hukum. Apa kita lihat tindakan seperti itu sekarang? Tidak, makanya dianggap kemunduran."

[15] Mengenai bagaimana pegawai negeri sipil Indonesia (pertama-tama disebut *pangreh praja* dan kemudian *pamong praja*) ditata sehingga memaksimalkan penyaluran hasil tani dari petani Indonesia kepada tuan-tuan kolonial, lihat Anderson (1972).

[16] Belanda telah mendirikan sekolah tinggi untuk profesional hukum dan birokrat, dan pada 1924 fakultas hukum pertama untuk orang Indonesia didirikan di Batavia.

(Lev 1985, 60). Ahli-ahli hukum Indonesia dan Belanda sepanjang paruh pertama abad keduapuluh sudah menyerukan agar sistem pengadilan dipersatukan, dan bahwa dasar struktur hukum tunggal itu sebaiknya sistem Belanda dan prosedur hukum Eropa yang punya standar bukti lebih kuat, memberi kekuasaan hakim yang sebanding dengan pejabat eksekutif dan administratif, serta tak rentan penyalahgunaan otoriter maupun intimidasi.

Harus dibuat pilihan dalam hal struktur hukum bercabang dua itu. Dalam badan yang dibuat Jepang untuk mempersiapkan kemerdekaan Indonesia, ahli hukum nasionalis Muhammad Yamin mendukung pendirian negara baru berdasarkan sistem Eropa yang lebih demokratis dan independen. Yamin tak berhasil menghalangi apa yang Lev sebut "sisi Indonesia" kolonial di infrastruktur hukum dan birokrasi. Usul Yamin ditolak, tulis Lev (1985, 70), "sebagian besar karena argumen ahli hukum adat terkenal, Supomo, yang pandangan amat konservatifnya berakar kuat di tatanan sisi Indonesia kolonial. Kemenangan Supomo yang didukung Soekarno serta yang lain menunjukkan kecenderungan, terutama di antara para pemimpin politik Jawa di pusat revolusi, memilih asumsi-asumsi yang menguasai sisi Indonesia." Asumsi-asumsi itu adalah bahwa sistem tradisional dan kekeluargaan lebih cocok bagi masyarakat Indonesia.[17] Republik revolusioner telah menggunakan "sisi paling represif tatanan hukum plural kolonial" (Lev 2007, 236).

---

[17] Lev (1985, 70—1) menambahkan bahwa kitab hukum Belanda "'modern' tapi secara simbolis 'Eropa', dan boleh jadi masih menguntungkan orang Eropa dan keturunan Cina. Adat, yang telah digunakan untuk mengekang orang Indonesia, dengan sedikit penyesuaian imajinasi dapat menjadi lambang perbedaan yang nasionalis, tapi secara umum dianggap terlalu primitif untuk menjadi hukum negara modern. Dilema itu menyebabkan *status quo* hukum terus berjalan sampai ada waktu untuk memecahkan masalahnya." Undang-undang Dasar 1945 Indonesia disusun dengan tergesa-gesa dengan anggapan bahwa bangsa Indonesia kelak akan membereskan hal-hal yang belum terurus kalau perjuangan kemerdekaan sudah mereda. Tulis Lev, "Sebagian besar pengacara publik dan swasta dan ahli hukum menganggap bahwa Indonesia, sebagai suatu negara modern, nantinya bakal menciptakan sistem hukum baru berdasarkan kitab hukum 'modern'." Itu tak terjadi. Malah, lanjut Lev, dominasi Belanda melalui penggunaan "sisi Indonesia" yang dikonstruksi secara rasial untuk hukum dan administrasi jadi disesuaikan untuk dominasi kelas oleh elite lokal. "Hukum adat terus mengangkat secara simbolis persyaratan ras di negeri jajahan terhadap orang keturunan Cina, yang hukumnya tertulis dalam kitab hukum sipil dan dagang dan aturan khusus. Tapi suksesi kepemimpinan politik etnis Indonesia mesti menyiratkan hilangnya perkara ras dan kasta dalam hubungan antaranegara dan masyarakat Indonesia. Namun dominasi rasial dengan mudah berubah menjadi dominasi kelas karena sistem hukumnya cocok untuk kedua-duanya."

Pemihakan terhadap sisi hukum adat dalam sistem dan kegagalan menggunakan prosedur hukum Eropa yang lebih kuat membuat elite militer dan politik Indonesia makin gampang melucuti otonomi sistem hukum dan membuatnya tunduk kepada kekuasaan eksekutif. Keputusan itu menyiapkan latar bagi ketiadaan total kendali hukum yang kemudian mempermudah penciptaan oligarki sultanistik oleh Suharto. Namun infrastruktur hukum Indonesia, biarpun punya kerentanan tersembunyi di intinya, jauh lebih profesional dan independen pada 1950-an daripada tahun 1960 dan seterusnya. Sifat itu bertentangan dengan pandangan yang ditanamkan di Indonesia melalui propaganda angkatan bersenjata bahwa masa parlementer dari 1950 sampai 1957 itu kacau-balau, terpecah-belah, tak efektif, terlalu "politis", dan mungkin sengaja dibuat demikian oleh Belanda, yang menginginkan pemakaian Undang-undang Dasar 1950 yang bersifat federal selama perundingan peralihan kedaulatan.

Lev (2007, 238) menawarkan penilaian yang sangat berbeda mengenai tahun-tahun pertama Republik Indonesia.

> Keputusan hakim pada tahun-tahun tersebut memberikan banyak bukti bahwa para hakim dari bawah sampai Mahkamah Agung tidak hanya mengelola proses pengadilan tapi juga mulai menyesuaikan hukum substantif lama dengan kondisi baru, semampu mereka dalam keadaan yang sulit. Selain itu, keputusan para hakim diterapkan sebagai prosedur normal, beda dengan praktik kehakiman di bawah Orde Baru. Begitu pula, jaksa dan polisi dengan pemimpin-pemimpin yang cakap umumnya berorientasi kepada hukum, tidak kepada otoritas politik yang kadang mencoba memanfaatkan mereka namun sering gagal melakukannya. Pendek kata, sistem hukumnya cukup ampuh, dan jelas dihormati mereka yang pernah bersentuhan dengannya.

Beberapa pejabat pemerintah mencoba menggunakan jabatan mereka untuk memperkaya diri, sebagaimana juga partai politik yang haus dana operasional. "Namun kalau dibandingkan dengan tahun-tahun Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru, korupsi pada 1950-an tampaknya sangat kecil

dan malah bisa dikendalikan, oleh proses hukum."[18] Lev (2007, 238) menyimpulkan bahwa "sistem hukum yang diwarisi dari masa penjajahan bekerja sangat baik di bawah pemerintahan parlementer" meski ada kekurangan pendanaan, fasilitas, dan perlengkapan, dan bahwa "lembaga hukum umumnya dihormati dan dipercaya."[19]

Serangan terhadap sistem hukum itu sengit, dan Sukarno ikut terlibat di dalamnya, tapi kerusakan terbesar dibuat oleh angkatan bersenjata di bawah kepemimpinan Jenderal Nasution. Di bawah ancaman kudeta tentara yang terus-menerus ada sejak Oktober 1952, Jenderal Nasution mendorong Sukarno menyatakan berlakunya hukum militer pada 1957 dan mengajukan konsep "dwifungsi" militer supaya para perwira dapat berperan langsung dalam politik. Nasution juga membuang hasil karya Konstituante, yang bekerja antara 1955 dan 1959 menyusun undang-undang dasar yang lebih baik dan kuat, dengan memaksa Sukarno memberlakukan kembali Undang-undang Dasar 1945 yang otoriter lewat dekrit presiden (yang boleh dikata tak konstitusional). "Perubahan yang terjadi selanjutnya sungguh dramatis," tulis Lev (2007, 240), "dan bagi beberapa orang—termasuk para hakim, pengacara swasta, sebagian jaksa, dan berbagai fungsionaris hukum lain—melumpuhkan."[20] Hasilnya, sistem hukum yang telah berfungsi lumayan efektif meski dengan segala

---

[18] Kontras dengan kelemahan sistem hukum sejak 1960-an, Lev (2007, 239) menunjukkan bahwa selama masa parlementer "proses hukum dihormati oleh sebagian besar kabinet; dan para hakim, jaksa, dan polisi tidak ragu-ragu menegakkan hukum, biarpun menghadapi tokoh-tokoh politik terkemuka. Para pemimpin politik sering coba-coba melampaui batas, tapi biasanya batas itu bisa terjaga."

[19] Lev (2007, 237) mencatat bahwa kisah periode parlementer versi ini bertentangan dengan "mitologi buatan mengenai keburukannya." Lev mengakui bahwa tantangan tetap ada. Namun "pemerintahan parlementer menghasilkan kebijakan kuat di bidang pendidikan dan kesehatan; memperdebatkan dan menghasilkan banyak produk legislasi; mempersatukan sistem hukum dan menyebarkannya ke seantero negeri; merencanakan dan menyelenggarakan pemilihan umum pertama."

[20] "Otoritas dan kekuasaan makin terkonsentrasi di Jakarta," Lev (2007, 240) menambahkan. "Partai-partai politik didesak ke batas-batas legitimasi dan jumlah partai dikurangi. Berbagai macam organisasi nonpemerintah, yang tidak lagi bisa mengakses parlemen dan pemerintah seperti sebelumnya, segera layu .... Dalam waktu singkat perwira-perwira militer masuk ke kabinet; aktif dalam pemerintahan daerah; dan menguasai perusahaan-perusahaan komersial Belanda yang dinasionalisasi pada 1958.

kelemahan "dengan cepat kehilangan tambatan ideologis dan politisnya."

> Selama periode itulah, sejak 1959—60, sistem hukum mulai runtuh dengan cepat. Pejabat-pejabat berorientasi kelembagaan seperti Jaksa Agung Soeprapto dan kepala polisi Soekanto dicopot dan diganti pemimpin-pemimpin yang kurang independen dan lebih mementingkan tujuan politik. Segelintir hakim, jaksa, dan polisi menolak atau diam-diam pensiun, sementara sebagian besar yang bertahan berubah haluan dari hamba hukum menjadi hamba politik berikut segala ganjarannya. Sama saja keadaannya dalam birokrasi administratif. Selagi pegawai negeri sipil berjabatan tinggi dimasukkan ke dalam sistem negara yang terikat langsung dengan kepemimpinan rezim dan dibebaskan dari kendali kelembagaan dan non-rezim, muncullah pemahaman tersirat bahwa, sebagai imbalan atas kesetiaan politis kepada Presiden, kepemimpinan tentara, atau keduanya, para pejabat diperbolehkan meraup keuntungan di manapun berada (Lev 2007, 241).

Meskipun menunjukkan tanda-tanda kekuatan dan independensi ketika negara ini baru berdiri, sistem hukum dan lembaga pemerintahan Indonesia masih terlalu muda untuk menghadapi serangan gencar terhadap dasar-dasarnya oleh tentara dan tokoh penting seperti Sukarno. Menginjak awal 1960-an, dengan masuknya generasi kedua pakar hukum ke dalam sistem, hanya sedikit tersisa kehendak untuk bertahan dan membela profesi maupun otonomi mereka. Tulis Lev (2000, 8):

> Tak seperti para pendahulu mereka, yang mengingat standar, integritas, dan prestise hukum pada masa kolonial, dan memiliki rasa kebanggaan atas independensi hukum pada 1950-an, para hakim muda memilih jalan yang lebih rendah. Karena ditekan untuk mengikuti kemauan Pemerintah, dan menderita karena kekurangan pendapatan dan kehilangan status, para hakim mudah tergoda korupsi, begitu juga para jaksa baru. Birokrasi Demokrasi Terpimpin menjadi korup di mana-mana, walau sesu-

dahnya masih bisa menjadi makin korup, tapi tidak ada bagiannya yang rusak lebih dalam dan lama daripada sistem hukum.[21]

Dalam suatu pidato di depan para anggota legislatif pada 1960, Sukarno melemahkan sistem hukum dengan mengumumkan bahwa pemerintahan Indonesia tak menerapkan pemisahan kekuasaan. Pada 1964 dan 1965 disahkan undang-undang yang "memperkenankan campur tangan langsung pemerintah dalam hukum, dan sebagai bagian penghapusan umum pemisahan kekuasaan, terang-terangan mengakhiri otonomi hukum" (pompe 2005, 52). Rintangan kelembagaan independen terakhir bagi rezim sultanistik tanpa-hukum Suharto telah dihilangkan, dan segalanya sudah siap bagi kemunculan lapisan oligark yang bisa dibesarkan dalam konteks perampokan terkendali.

Suharto dan Oligarki Sultanistik Indonesia. Jenderal Suharto meraih komando angkatan bersenjata pada akhir 1965, merampas kekuasaan dari Presiden Sukarno, dan menempatkan Sukarno dalam tahanan rumah sampai Sukarno meninggal pada 1970. Suharto juga mengawasi sendiri pembantaian ratusan ribu orang Indonesia yang kesalahannya hanyalah karena punya hubungan dengan partai kiri yang legal. Dengan gema trauma yang masih menghantui segenap politik progresif lebih daripada setengah abad kemudian, kiranya tak melebih-lebihkan kalau dinyatakan bahwa pembantaian itu mungkin peristiwa yang paling banyak mempengaruhi prospek oligarki Indonesia sepanjang sejarah Indonesia pada masa kolonial maupun sesudahnya. Pembantaian itu bukan hanya menuntaskan secara mutlak pertempuran material-harta besar terakhir dalam negara baru ini, melainkan juga menyerahkan negara ke tangan seorang

[21] "Dalam sistem hukum," Lev (2007, 241) menyatakan, "jaksa memanfaatkan penyidikan awal dengan menahan para pengusaha kaya, sering kali etnis Cina, untuk dimintai tebusan. Tak lama kemudian, para jaksa mulai mengajak para hakim, yang membutuhkan uang dan kecewa dengan lembaganya sendiri, untuk berbagi uang sogokan sebagai imbalan untuk keputusan yang menguntungkan jika diperlukan. Kemudian, para hakim jadi menerima langsung sogokan dari orang yang berperkara pidana maupun perdata. Hakim dan jaksa yang menolak cara itu pensiun atau disingkirkan ke pos kering. Akhirnya, melengkapi lingkaran setan, para advokat yang mengerti bahwa untuk memenangkan kasus ada harganya turut bergabung ke dalam apa yang dikenal sebagai 'mafia hukum.' Pada 1965 sebagian besar sistem hukum sudah korup."

otokrat militer yang berpandangan ke dalam, yang tak lulus sekolah menengah, hanya sedikit terpapar dunia internasional, dan menunjukkan sikap mental dan ambisi penguasa Jawa zaman dulu.

Suharto memamerkan lebih dulu kekerasan rezimnya dalam tindakan pembantaian massal yang begitu mengerikan sehingga Orde Baru bisa tetap berkuasa tanpa ditantang dari bawah meski hanya melakukan kebrutalan tingkat rendah terhadap rakyat selama tiga puluh tahun sesudahnya (kecuali terhadap rakyat Timor Leste). Rezim Suharto telah memangkas sebagian besar perlawanan ketika baru tumbuh sambil menjalankan strategi penghukuman untuk mengendalikan pers, pendidikan, dan gagasan. Hasilnya, para oligark paling kaya yang muncul di bawah Suharto pun tak pernah mengalami rasa takut dan gelisah yang dialami kelas atas yang diancam PKI pada 1950-an dan 1960-an. Selagi kesenjangan antara orang-orang super kaya Indonesia dan semua yang lain membesar di bawah pengawasn Suharto, para oligark tak merasa perlu menyiapkan aspek pemaksaan dalam pertahanan kekayaan. Karena tidak mengalami ancaman dan kegelisahan yang ada di rezim otoriter perampok lain, para oligark di Indonesia juga tak punya kekhawatiran keamanan yang bisa mendorong mereka memindahkan hartanya ke luar negeri. Penjarahan sumber daya besar-besaran berpadu dengan kapital yang tetap berada di dalam negeri membantu mendorong pertumbuhan, tapi tidak mesti pembangunan, selama kekuasaan sultanistik Suharto.

Di sini tak dijelaskan kembali mengenai ekonomi politik rezim Orde Baru Suharto. Ada banyak sumber yang sudah membahas periode itu dengan baik dari berbagai sudut pandang.[22] Tujuan bagian ini sekadar menjelajahi wujud oligarki Indonesia, pertama dalam bentuk sultanistik di bawah Suharto, diikuti perubahan pada oligarki yang hadir sesudah Suharto lengser. Inti pembahasannya adalah bagaimana para oligark Indonesia muncul, sifat ancaman yang dihadapi sesudah mereka ada, bagaimana pertahanan kekayaan dan harta dilakukan, dan ketegangan di dalam oligarki sultanistik Suharto yang akhirnya berpuncak pada ke-

[22] Robison (2008 [1986]), Winters (1996), Robison & Hadiz (2004), Friend (2003).

runtuhannya. Pertahanan kekayaan dan harta pada periode pasca-Suharto juga dibahas, berikut transisi dari oligarki jinak ke liar.

Kiranya tak gampang mencari negara lain di mana begitu banyak kekayaan dapat dikuasai para oligark yang dikelilingi jutaan orang yang hidup dalam kemiskinan dan frustrasi, namun para oligark itu tak menghadapi ancaman serius dari bawah dan entah bagaimana beroperasi ekonomi tanpa perlindungan hak milik harta berdasarkan penegakan hukum. Tatanan seperti itu boleh jadi wajar jika yang dimaksud adalah rezim represif Suharto, tapi yang barusan itu deskripsi Indonesia pasca-Suharto. Yang lebih luar biasa lagi adalah bahwa kesenjangan material ekstrem yang ada di Indonesia zaman sekarang tetap tak terganggu meski terjadi transisi ke demokrasi elektoral selama periode singkat "reformasi" sesudah jatuhnya Suharto yang mendatangkan kebebasan pers sebebas-bebasnya, hak berserikat dan berbeda pendapat sepenuhnya, dan berakhirnya penyiksaan, penculikan, serta penghilangan (kecuali di zona perlawanan yang masih didominasi militer).

Walau para oligark Indonesia menghadapi berbagai kerepotan yang terus-menerus ada dan sering kali menjengkelkan dalam mempertahankan harta dan kekayaan mereka, ancaman serius tidak pernah datang dari saudara sebangsa yang miskin. Malah ancaman yang dihadapi para oligark sejak keruntuhan rezim sultanistik Suharto semuanya berasal dari sesama oligark dan dari tokoh-tokoh negara (bukan dari "negara"). Indonesia, yang termasuk negara di mana hak milik harta dianggap lemah atau tak ada, dan sebagian besar penduduknya (dalam kasus ini, puluhan juta orang) hidup melarat dengan penghasilan kurang daripada $1 per hari, tetap menjadi salah satu tempat paling aman di dunia bagi oligark super kaya. Yang lebih luar biasa, ketiadaan ancaman dari bawah ini sudah terjadi tanpa terputus sejak pembantaian PKI pada pertengahan 1960-an.

Indonesia adalah negara yang politiknya ramai dan penuh lika-liku, dengan jalannya peristiwa yang tak terduga, dan banyaknya intrik serta skandal. Bangsa Indonesia juga rajin datang ke pemungutan suara dan memberi suara untuk memilih serangkaian presiden yang sebagian besar

tak kompeten dan tak efektif sejak 1998; sampai 2011, hanya satu presiden yang berhasil terpilih kembali untuk masa jabatan kedua. Politik Indonesia sangat distributif, tapi hanya di atas, distribusinya tidak pernah secara vertikal menjangkau kaum miskin. Artinya, kontes demokratis Indonesia hanya permainan pindah-pindah kelompok oligark (dan elite yang ingin menjadi oligark) yang berusaha meraih kekuasaan demi pertahanan kekayaan dan memperkaya diri (atau kelompok). Kaum miskin kota dan desa, para pekerja, petani, dan bagian-bagian populasi yang tertindas secara umum dikesampingkan dalam proses itu.

Situasi tersebut tak bisa dijelaskan tanpa memahami kondisi tepatnya masa pembentukan oligarki sultanistik Indonesia, dan bagaimana perkembangan selanjutnya. Pembantaian membuka rezim Suharto; yang membuatnya lebih mengerikan adalah bahwa pemimpinnya bukan seorang demagog yang berkoar-koar, melainkan seorang jenderal dengan cara bicara halus, sikap tak mencurigakan, dan selera sederhana, yang tidak pernah menonjol di tengah perpolitikan era Sukarno yang penuh pergolakan. "Suharto membuat rakyat takut," tulis Anderson (2008, 45) "bukan hanya karena riwayat pembantaian, melainkan juga karena pembawaannya—dingin, diam, bertopeng."[23] Walau cengkeraman Jenderal Suharto atas alat-alat pemaksaan di Indonesia sudah erat sejak awal kekuasaannya, dia tetap melakukan langkah-langkah untuk memastikan kendali total dengan membungkam dan menyingkirkan semua yang berpotensi menjadi penantang dari angkatan bersenjata (Crouch 1988), suatu pekerjaan yang beres pada 1974. Sesudahnya, berkali-kali Suharto mengangkat perwira-perwira yang disukainya ke kedudukan dengan kekuasaan besar—utamanya supaya mereka dapat melakukan kebijakan penindasan yang kejam—hanya untuk memotong sayap mereka dan mendorong mereka ke posisi terpinggirkan.

Pasokan orang militer yang sama kejamnya untuk menggantikan

---

[23] Ketika ditanya apakah pernah mendengar bapak mertuanya berbicara dengan suara keras, jenderal purnawirawan Prabowo menjawab, "Tidak pernah. Beliau tahu beliau sangat berkuasa, jadi tidak perlu teriak. Itu bukan caranya beliau." Percakapan dengan Prabowo Subianto di villa Hambalang, 14 November 2009.

jenderal-jenderal yang terbuang tidak habis-habisnya. Lev (2007, 242) mencatat bahwa dengan ditundukkannya luar Jawa, rusaknya sistem hukum dan lembaga pemerintahan, dan musnahnya PKI, Suharto menikmati "lapangan yang sudah bersih" selagi bekerja mengonsolidasi kekuasaan. Komponen kuncinya adalah kendali atas unsur-unsur inti Angkatan Darat, lembaga yang paling bertanggung jawab atas pekerjaan politik destruktif sejak 1950. Cara konsolidasi kekuasaan yang Suharto sukai adalah patronase dan bagi-bagi, yang selalu didukung oleh "pemahaman umum bahwa kekuatan brutal, yang ditunjukkan oleh pembantaian pada akhir 1965, selalu tersedia" (Lev 2007, 242). "Beliau tidak tertarik kepada uang sebagai kemewahan," kata Prabowo. "Uang hanya alat. Buat beliau, uang itu kekuasaan."[24]

Suharto menciptakan dan memelihara para oligark Indonesia, serta mengorganisasi mereka di bawah oligarki sultanistik yang dia kuasai sendiri. Namun, itu bukan berarti dia berniat menciptakan oligarki itu, dan dia mungkin memang tidak berniat demikian. Motif Suharto sejak awal adalah menopang kekuasaannya dan menstabilkan pemerintahan dalam kondisi yang kacau dan kadang keras. Ekonomi Indonesia pada 1966 berantakan. Persentase pengangguran mencapai dua angka dan persentase inflasi mencapai tiga angka. Produksi dan perdagangan Indonesia berhenti atau berubah menjadi penyelundupan dan pasar gelap. Suharto perlu uang cepat dan bahan pokok, bukan hanya untuk melalui krisis ekonomi, melainkan juga untuk membeli dukungan dan melemahkan lawan. Namun, untuk menyadap kekayaan Indonesia dan menggunakannya untuk menstabilkan pemerintahan dia perlu banyak bantuan dan teman. Amerika Serikat memimpin upaya membantu Suharto dengan aliran bantuan darurat dan pinjaman besar. Ketika para investor masih belum yakin bahwa Indonesia adalah tempat yang aman untuk menanamkan modal, Amerika Serikat membantu meyakinkan mereka (Winters 1996; Simpson 2009). Masalahnya, sumber daya dari luar itu adalah karena ada syarat-syarat yang bertentangan dengan kebutuhan

[24] Wawancara dengan Prabowo Subianto di Jakarta, 31 Januari 2009.

kekuasaan Suharto untuk akumulasi material dan pengeluaran dalam negeri.

Sesudah penghancuran PKI, oligarki sultanistik Indonesia muncul dan berkembang dalam tiga tahap. Tahap pertama, fase militer-Cina, berlangsung dari 1965 ketika Suharto mulai mengendalikan angkatan bersenjata sampai awal 1974 ketika dia selesai mengalahkan pesaing-pesaing utamanya dari kalangan militer. Selama fase itu Suharto menyatakan kembalinya Indonesia ke kubu kapitalis Barat dan membuat langkah-langkah untuk menstabilkan ekonomi dengan pinjaman, bantuan, dan investasi dari Barat melalui kelompok teknokrat yang diberi cukup wewenang untuk mencapai tujuan tersebut. Dipandu logika pragmatis konsolidasi dan pengamanan rezim, dan menggunakan etos bagi-bagi, kegiatan utama Suharto adalah mobilisasi dan privatisasi agresif kekayaan Indonesia—dalam sektor pertanian dan sumber daya alam yang langsung bisa dieksploitasi—ke tangan kelompok strategis di atas. Dua kelompok pelaku yang mendapat untung dari konsentrasi kekayaan itu adalah para jenderal, yang mewakili ancaman pemaksaan yang paling kentara bagi Suharto, dan para pedagang keturunan Cina, yang berada dalam posisi terbaik untuk membantu Suharto mendapat uang dengan cepat.

Transisi ke tahap kedua ekspansi oligarkis, fase pribumi, mengikuti perpaduan beberapa perkembangan besar: berlipat empatnya harga minyak bumi sejak akhir 1973, demonstrasi dan kerusuhan yang mengancam rezim pada Januari 1974, dan keberhasilan penyingkiran unsur-unsur militer yang mendukung gangguan. Walau momentum Suharto sempat terhambat sejenak pada 1975—6 akibat krisis keuangan besar dalam negeri—akibat perampokan oligarkis yang kelewatan melalui Pertamina—pada akhir 1970-an kedudukannya sudah sangat kuat. Kenaikan harga emas kedua yang lebih tinggi pada 1978 memberi sumber daya yang dibutuhkan Suharto untuk memperbesar oligarki, sehingga selain keturunan Cina dan para jenderal, unsur Melayu "pribumi" juga ada.

Tahap ketiga, fase keluarga, dimulai pada pertengahan sampai akhir 1980-an bukan karena gangguan atau perubahan besar pada ekonomi politik Indonesia, melainkan karena Suharto berkuasa cukup lama sehing-

ga keenam anaknya tumbuh dewasa dan mulai ikut terlibat aksi oligarkis. Perkembangan ini, dipadukan dengan kesan bahwa Suharto sedang menyiapkan suksesi yang bersifat dinasti, menjadi sumber gesekan dan ketidakstabilan di dalam oligarki Indonesia yang sudah lebih dewasa dan beragam. Anak-anak Suharto, yang dilindungi kekuasaan ayahnya dan tidak berpengalaman langsung dengan jebakan dan bahaya salah kelola dalam permainan merampas harta Indonesia, berperilaku pemangsa sehingga melanggar prinsip bagi-bagi oligarkis dan membuat pemerintahan sultanistik Suharto mengalami konflik dan ancaman yang belum pernah dihadapi selama dua puluh tahun. Ketiga tahap ini akan dibahas satu per satu.

Fase Militer-Cina. Karena rezim Suharto bertahan lebih daripada tiga puluh tahun, gampang membayangkan bahwa dia menegakkan kekuasaan tanpa repot. Kenyataannya, politik Indonesia sudah lama didominasi kelompok elite ambisius yang terus-menerus bersaing berebut kekuasaan dan kesempatan. Sesudah mengambil alih Angkatan Darat dan menghancurkan *putsch* 1965, selama satu dasawarsa Suharto harus melalui proses konsolidasi kekuasaan dan pengendalian lawan potensial, terutama mereka yang punya akses terhadap sumber daya kekuasaan pemaksaan. Selama fase pertama rezim Orde Baru, Suharto sangat membutuhkan mobilisasi sumber daya untuk konsolidasi. Logika konsolidasi itu menjelaskan bagaimana dan mengapa dia jadi menciptakan oligarki Indonesia dan mendominasinya secara sultanistik. Akibat tak terduganya adalah Suharto menciptakan lapisan oligark berkuasa yang pada akhirnya menjadi tak bergantung kepada dirinya, meninggalkan dirinya ketika rezim Suharto diserang pada akhir 1990-an, dan kemudian tanpa dirinya terus mendominasi politik Indonesia tanpa batasan maupun keteraturan yang pernah dihadirkan rezim sultanistik Suharto.

Presiden Sukarno diperlemah oleh peristiwa-peristiwa 1965 dan hubungan politiknya dengan PKI. Namun, meski terjadi pembunuhan atas para jenderal pada peristiwa 1 Oktober, Sukarno terus bertahan sebagai presiden dan tetap mendapat dukungan cukup besar dari rakyat. Yang memperumit keadaan bagi Jenderal Suharto adalah bahwa sejumlah

perwira yang baru naik ke jabatan tinggi di angkatan bersenjata tidak suka dengan pengambilalihan oleh dirinya. Seperti dicatat Crouch (1988, 159), banyak jenderal khawatir bahwa kalau Suharto dibiarkan mengonsolidasi kekuasaan dan memberhentikan Sukarno, "mereka bakal dicopot juga karena Suharto bakal ingin menaruh orang-orangnya sendiri di kedudukan-kedudukan penting." Menerima Suharto dalam batas-batas kedudukan panglima angkatan bersenjata itu satu hal, namun mereka "tidak mau bekerja sama dalam gerakan-gerakan yang dirancang untuk memperbesar kekuasaan Suharto dengan mengorbankan presiden." Ada juga perkara cabang-cabang lain angkatan bersenjata. Angkatan Udara, Angkatan Laut, dan Kepolisian RI bertekad mempertahankan independensi dari Angkatan Darat sebagaimana diatur Sukarno. Suharto harus menghadapi cabang-cabang angkatan bersenjata itu selain mengurusi rintangan-rintangan di dalam Angkatan Darat.

Dilumpuhkan oleh sikapnya yang ragu-ragu pada malam *putsch* yang gagal, Jenderal Nasution, kepala staf angkatan bersenjata, memegang jabatan militer tertinggi namun jabatan itu sifatnya sebagian besar administratif. Suharto dengan mudah menyingkirkan dia. Lawan yang lebih kuat dari dalam Angkatan Darat ialah Jenderal Soemitro, panglima Kodam Brawijaya di Jawa Timur. Pada Oktober 1966, selagi manuver Suharto melawan Presiden Sukarno makin gencar, Soemitro turut membentuk "Keluarga Besar Brawijaya" yang beranggotakan para perwira aktif dan purnawirawan. Pada Februari 1967, selagi Suharto merekayasa pemecatan presiden oleh parlemen, Soemitro memimpin delegasi petinggi militer Keluarga Besar Brawijaya yang bertemu dengan Sukarno untuk menyampaikan dukungan.[25] Puluhan tahun kemudian, dalam memoarnya,

---

[25] Crouch (1988, 215) menulis bahwa *El Bahar*, koran yang disponsori Angkatan Laut RI, menerbitkan artikel yang mengatakan para perwira Brawijaya "telah menyatakan kepada presiden bahwa divisi mereka berada di belakangnya"—sehingga koran itu pun dilarang terbit untuk sementara. Puluhan tahun kemudian, dalam memoarnya, Soemitro (1994, 142) menyatakan bahwa pertemuan itu bukan untuk mendukung Sukarno. "Inti pembahasannya," dia menjelaskan, "adalah memberi saran kepada Bung Karno agar menyesuaikan diri dengan keadaan dan jangan kukuh menolak. Kami tekankan itu dengan penggambaran. Tapi kami tidak menyatakannya dengan begitu banyak kata ...." Artikel *El Bahar* yang mengejutkan itu muncul pada 14 Februari 1967 dan Soemitro perlu seminggu untuk menilai kerusakannya, dan akhirnya memberi "penjelasan" di *Kompas*, koran terbesar Indonesia.

Soemitro (1994, 148) mengingat satu percakapan dengan Jenderal Nasution beberapa bulan sesudah peristiwa 1965, di mana dia memberitahu "Pak Nas" [Nasution] bahwa "di antara para perwira senior ... tak seorang pun, termasuk saya waktu itu, ingin Pak Harto [Suharto] menggantikan Bung Karno [Sukarno]. Kami mau Pak Nas."

Perbedaan yang ada bukan ideologis. Soemitro dan perwira-perwira bermasalah lain dalam angkatan bersenjata sama reaksioner, otoriter, dan ambisius dengan Suharto. Yang mereka cari adalah jaminan bahwa mereka bakal memegang jabatan-jabatan penting berikut sumber daya melimpah dari pergolakan politik yang sedang berlangsung. Desakan-desakan dari dalam angkatan bersenjata itu menjadi rangsangan pertama bagi Suharto untuk menciptakan alat yang bakal—dalam waktu sependek mungkin dan dalam kehancuran ekonomi peninggalan Sukarno—menghasilkan sumber daya patronase yang dapat dia pimpin dan bagikan. Dengan memberikan bagian-bagian tertentu pasar Indonesia kepada para pengusaha keturunan Cina, lalu menyuruh mereka memiliki mitra komandan militer supaya uang bisa mengalir ke kantong para jenderal untuk memperkaya diri (dan kadang juga untuk perbekalan pasukan serta bawahan), Suharto bisa mendapat kendali atas semua komando militer penting dalam Angkatan Darat pada 1969.[26]

Namun, para pesaing utama seperti Jenderal Soemitro terus menjadi ancaman besar dan lebih sukar dinetralkan. Patronase dalam bentuk kedudukan dan uang bisa membeli kepatuhan, tapi sumber daya yang sama bisa juga memungkinkan tokoh yang gigih dan ambisius melancarkan tantangan terhadap sang patron. Keberhasilan Suharto menempatkan diri sebagai penghubung antara para perwira dan aliran harta meningkatkan kapasitas pemaksaannya dan meletakkan dasar untuk kebangkitan

[26] "Orang-orang militer jadi terlibat dalam kegiatan bisnis," catat Crouch (1988, 304), "dan sesudah mengambil alih kekuasaan pada 1966, perhatian utama banyak perwira senior adalah membuat kondisi yang cocok untuk membuka kesempatan komersial yang hendak mereka manfaatkan bersama-sama para mitra bisnis mereka." Suharto menggunakan orang-orang keturunan Cina karena usaha mereka biasanya lebih besar dan luas daripada pengusaha pribumi, dan karena kesepakatannya bersifat korup. Sebagai minoritas agama (Kristen/Buddha) dan ras, mereka jauh lebih rawan diserang sehingga kecil kemungkinannya membocorkan rincian kemitraan.

oligarki sultanistik yang bakal dia dominasi. Namun, gerakan-gerakan yang sama juga menimbulkan gesekan karena kelompok-kelompok konservatif di masyarakat yang membantu Suharto menghancurkan PKI dan menjatuhkan Sukarno percaya Suharto akan mengakhiri korupsi, bukan memperhebat dan memperbesarnya sampai skala yang belum pernah ada. Mahasiswa, kaum intelektual, dan tokoh agama merasa dikhianati ketika mereka menyadari Suharto sedang membangun alat raksasa untuk menyedot, merampas, dan patronase—dan melakukannya dengan menjalin kesepakatan dengan perusahaan asing dan menjual kekayaan alam Indonesia. Selagi kemarahan itu membesar sepanjang akhir 1960-an dan awal 1970-an, Jenderal Soemitro berusaha memanfaatkannya untuk menggoyang Suharto dan lingkar dalamnya yang telah meminggirkan Soemitro.

Logika teknokratis abstrak di balik pendirian Badan Urusan Logistik (Bulog) Indonesia pada 1967 adalah untuk mengelola dan menstabilkan pasokan bahan pokok seperti terigu, gula, kacang kedelai, dan beras. Logika sultanistik kongkrit di balik pendirian Bulog awalnya adalah meredam potensi gangguan sosial akibat tak terkendalinya harga, namun dengan cara yang memudahkan oligarki memperkaya diri dan menghasilkan pendapatan yang mendukung rezim. Kedua tujuan itu merupakan bagian dari rangkaian strategi penstabilan dan penguatan rezim. Bulog beroperasi melalui serangkaian perusahaan yang terkait Suharto, yang enam di antaranya dimiliki Liem Sioe Liong, seorang oligark keturunan Cina yang sedang menanjak pamornya ketika itu. Pabrik terigu Bogasari Liem diberi monopoli sebagian, lalu penuh, atas impor, penggilingan, dan distribusi terigu. Liem dan pengusaha lainnya mendapat untung besar, tapi sejak awal sudah dimengerti bahwa sebagai balasan atas kesepakatan yang menguntungkan itu, Suharto bisa mengarahkan perwira-perwira militer penting atau elite politik kepada Liem dan yang lain untuk mendapat "bagi-bagi". Sekali-sekali itu hanya berupa amplop isi lembar-lembar $100, kadang artinya membayari keperluan operasional pasukan atau pembangunan barak, dan kadang artinya menaruh pemain penting dalam anak perusahaan yang menguntungkan—menanam bibit kemunculan oligark lapis kedua.

Mengambil keuntungan dari hasil petani atau komoditas impor yang harganya dinaikkan sehingga konsumen membayar lebih mahal itu baru permulaan. Bidang yang paling menggiurkan untuk dirampok bukanlah pertanian, melainkan sumber daya alam—terutama minyak dan gas, yang diurus oleh Pertamina. Suharto telah menempatkan Jenderal Ibnu Sutowo untuk memimpin badan usaha milik negara tersebut. Walau sang presiden belakangan mencopot Ibnu Sutowo yang lupa daratan dan mencoba membangun kerajaan mini-nya sendiri,[27] kecepatan para elite militer dan pemerintah menempel seperti lintah ke Pertamina untuk menyedot uang rakyat tak hanya menciptakan lapisan oligark baru dengan pesat, tapi juga mengundang perhatian dan kecaman.

Mochtar Lubis, editor harian *Indonesia Raya*, pada 1969 menerbitkan serangkaian artikel yang bakal menjadi contoh terakhir jurnalisme investigatif dan kritis di Indonesia untuk satu generasi. Rangkaian artikel itu dimulai dengan judul provokatif: "Pertamina, Apakah Mau Melakukan Diversifikasi-Konglomerasi atau Mendirikan 'Economic Empire' Pribadi?"[28] Mochtar Lubis dan para wartawannya mengungkap bukti bahwa bukannya mengumpulkan sumber daya dan keahlian untuk pembangunan nasional, perusahaan-perusahaan besar seperti Pertamina malah mendistribusikan patronase yang memunculkan jejaring oligark pribadi. Dalam tajuk yang menyatakan alasan penerbitan laporan pengungkapan itu, *Indonesia Raya* menyatakan:

---

[27] Seperti diperhatikan Dhakidae (1991, 174), "Mayoritas posisi manajemen top Pertamina terletak di tangan kerabat presiden direktur," Jenderal Ibnu Sutowo. Dhakidae menunjukkan bahwa asisten umum Ibnu Sutowo adalah iparnya, sementara ipar lain menjadi direktur teknis eksplorasi Pertamina; direktur administrasi dan keuangan adalah keponakannya; kepala bagian transportasi dan kepala bagian penerimaan pegawai adalah seorang letnan kolonel dan teman dekat dari Palembang, kota asal Ibnu Sutowo; kepala bagian koordinasi kontrak minyak dengan perusahaan asing adalah seorang mayor jenderal dan kerabat Ibnu Sutowo lewat pernikahan; dan direktur junior pasokan dalam negeri pernah menjadi kepala staf divisi angkatan darat di mana Ibnu Sutowo pernah berdinas.

[28] *Indonesia Raya*, 22 November 1969. Kata-kata *economic empire* ditulis dalam bahasa Inggris di judul tersebut. Lihat Dhakidae (1991, 172, n105).

> ...tujuan rangkaian laporan ini adalah menarik perhatian pemerintah dan rakyat Indonesia kepada Pertamina yang menguasai salah satu sumber daya alam terbesar Indonesia, yang karena kebijakan pengelolaan Pertamina jadi berada di luar kendali dan anggaran negara. Laporan ini ditulis se-objektif mungkin, tanpa itikad buruk terhadap orang-perorang di dalam Pertamina, termasuk Ibnu Sutowo. Demi menyelamatkan kekayaan negara, dan demi keselamatan seluruh Indonesia, kami mengerti bahwa tanggung jawab patriotik kami adalah memberi sumbangan kami untuk menyelamatkan Pertamina, supaya bisa dikelola sebagai penggerak dan sumber pembangunan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur.[29]

Mochtar Lubis, yang pernah dipenjara oleh Sukarno dan Suharto, menyajikan bukti telak pencurian besar-besaran tak hanya melalui Pertamina, tapi juga melalui Bulog, yang mengelola produksi dan distribusi beras untuk seluruh Indonesia, berikut sejumlah yayasan yang didirikan militer dan anggota-anggota lingkar dalam Suharto.

Walau Jenderal Soemitro dijauhkan dari aliran besar uang itu, reputasinya dan dukungan yang dia dapat dari para perwira sekutunya membuat Suharto memberikan tempat kepadanya dengan jabatan tinggi dalam rezim. Hanya enam bulan sesudah menjadi Panglima Kopkamtib (Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban), Soemitro mulai membuat gerakan. Dia mengunjungi kampus-kampus universitas di seluruh Indonesia, menjanjikan "pola baru kepemimpinan" untuk Indonesia (Crouch 1988, 313). Soemitro seharusnya menindas perbedaan pendapat dan kritik, tapi kunjungannya ke kampus-kampus malah membuat para pemimpin mahasiswa yang sakit hati atas korupsi dan perampokan kekayaan negara oleh Suharto jadi makin berani.

Demonstrasi mahasiswa pecah bersamaan dengan kunjungan kenegaraan Perdana Menteri Jepang Tanaka pada Januari 1974. Sialnya bagi Jenderal Soemitro, unjuk rasa yang awalnya damai berubah menjadi

---

[29] *Indonesia Raya*, 9 Desember 1969, dikutip dalam Dhakidae (1991, 171—2).

kerusuhan selama dua hari yang mengakibatkan 11 tewas, 300 luka-luka, 775 ditangkap, dan kerusakan cukup luas. Suharto memecat Soemitro sesudah angkatan bersenjata yang kaget memilih berdiri di belakang presiden. Itulah tantangan langsung pertama dan terakhir terhadap kekuasaan Suharto oleh sesama jenderal. Presiden Suharto memanfaatkan kesempatan itu juga untuk menyerang pers, pemimpin mahasiswa, universitas, dan semua organisasi yang berseberangan dengannya di seluruh bagian masyarakat. Sisa-sisa lembaga hukum, polisi, dan keadilan yang masih ada dihabisi. Dengan kekalahan Soemitro dan makin pesatnya proses konsentrasi kekayaan, transformasi Suharto dari jenderal otoriter menjadi oligark sultanistik pun sempurna.

Fase Pribumi. Kelompok pertama oligark militer-Cina telah terbentuk pada 1974 dan cengkeraman Suharto atas mereka sangat kuat. *Boom* minyak 1974 dan 1978 secara mendasar mengubah dinamika penciptaan dan pengendalian oligarki. Sementara kelompok pertama berperan penting dalam konsolidasi rezim Suharto, keuntungan besar yang mengalir ke kas negara memungkinkan Suharto memperlebar oligarki sehingga mencakup unsur pribumi-Melayu yang awalnya bisa tidak disertakan, tapi keadaan itu secara politik tidak bisa terus-menerus dipertahankan pada jangka menengah dan panjang. Orang-orang keturunan Cina sudah biasa menjadi pengusaha. Kiranya mereka tak bakal tumbuh menjadi konglomerat gemuk pada 1980-an tanpa menjadi pembantu alat ekstraksi Suharto, tapi mereka masih bakal menjadi pengusaha dan pedagang berskala menengah. Kendali Suharto atas mereka, dalam contoh terakhir, adalah karena campuran rasa iri dan kebencian ekonomi, rasial, dan agama selalu ada di balik permukaan masyarakat Indonesia. Makin kaya para oligark keturunan Cina, dan makin mereka memenuhi peran sebagai penyalur keuntungan bagi Suharto, makin tergantung pula mereka dengan aspek perlindungan rezim Suharto. Kebijakan resmi diskriminasi terhadap keturunan Cina dipadu dengan penyerangan yang sekali-sekali terjadi oleh massa pribumi yang marah membuat orang-orang keturunan Cina tidak hanya seperti diikat, tapi juga dicekik.

Pengaruh Suharto atas para oligark pribumi utamanya bersifat mate-

rial, tapi juga kelembagaan. Kendali pribadinya atas akses terhadap petro-dolar negara, kredit lunak bank, dan pemberian izin usaha di segala sektor berarti bahwa para oligark pribumi berada di bawah pengaruhnya sejak pencairan cek royalti pertama sampai pembukaan rekening luar negeri di Singapura, atau untuk para pemain terbesar, di Swiss dan Austria. Sebagaimana Bulog dan Pertamina, pembesaran oligarki Indonesia diberi keutuhan organisasi lebih besar lewat penggunaan bank negara, departemen kehutanan, pertanian, pekerjaan umum, serta yayasan-yayasan semi-publik yang didirikan Suharto dan lain-lain. Namun, semua itu bukan lembaga birokratis yang dapat berfungsi secara independen atau berdiri secara tak-pribadi di atas para oligark. Lembaga-lembaga itu dikelola untuk memberi keteraturan kepada oligarki di bawah Suharto. Keadaannya berbeda dengan lembaga-lembaga kolektif dalam oligarki penguasa kolektif, yang digunakan para oligark yang berkuasa penuh untuk mengelola urusan bersama dan pertahanan bersama. Lembaga-lembaga Indonesia, seperti apa pun tampaknya dari luar, merupakan alat untuk menciptakan dan mengendalikan oligark menurut sinyal strategis dan taktis yang diberi sang oligark sultanistik yang berdiri di atas lembaga-lembaga itu. Pendek kata, lembaga-lembaga itu bekerja untuk oligark, bukan dijalankan oleh oligark atau berkuasa di atas oligark.

Tak ada yang lebih mewakili fenomena tersebut daripada pendirian "Tim Sepuluh".[30] Logika teknokratik abstrak untuk pendirian Tim Sepuluh pada Januari 1980 berdasarkan keputusan presiden adalah untuk menghadapi masalah jangka pendek ketidakefisienan, pemborosan, dan kerja tumpang tindih antardepartemen dalam urusan pengadaan barang/jasa untuk pemerintah. Sementara itu, logika sultanistik dan oligarkis kongkrit yang dijalankan lewat lembaga itu adalah mengelola pemasukan besar dari minyak dan gas ke tangan para oligark pribumi yang baru tumbuh—hampir selalu tanpa tender lebih dulu. Ketika Tim Sepuluh sedang didirikan, pemerintah sedang memiliki surplus belum dibelanjakan sebesar $1,4 miliar yang bisa langsung didistribusikan oleh Suharto. Tim

[30] Analisis lengkap atas Tim Sepuluh disajikan di Winters (1996, 123—60).

Sepuluh dikepalai dua anak didik Suharto yang terkenal korup di Sekretariat Negara, dan selama tiga tahun sesudah pendirian Tim Sepuluh, sang presiden mengeluarkan lima keputusan presiden yang memperlebar jangkauan Tim Sepuluh atas pengadaan barang/jasa untuk pemerintah sambil mengambil alih pengeluaran yang makin lama makin kecil. Keputusan pertama membuat Tim Sepuluh jadi lembaga permanen. Pengaruh keputusan-keputusan berikutnya antara lain memerintahkan semua pembelian oleh perusahaan negara, terutama Pertamina dan bank-bank milik negara, melalui Tim Sepuluh; memperluas jangkauan Tim Sepuluh ke pengadaan barang/jasa untuk pemerintah provinsi; menurunkan batas kontrak tanpa tender dari $800.000 ke $320.000; membuat "Tim Sepuluh" kecil di tiap departemen pemerintah untuk berhubungan dengan Tim Sepuluh pusat di Sekretariat Negara; dan akhirnya pada 1985, memberi kendali atas pengadaan barang/jasa militer dan keamanan kepada Tim Sepuluh.

Skala kekayaan yang disalurkan melalui Tim Sepuluh sangat besar, dan kebanyakannya berupa uang dari sumber daya minyak, gas, kayu, dan pertambangan. Selama delapan tahun masa operasi, Tim Sepuluh memberikan berbagai kontrak pengadaan barang/jasa untuk pemerintah dengan nilai total Rp 52 triliun kepada para klien pribumi rezim. Itu kira-kira setara dengan $60 miliar dan hampir empat kali lipat realisasi investasi swasta dalam negeri selama periode yang sama. Sebagian uang itu digunakan untuk membeli barang dan jasa. Antara $25 sampai $30 miliar disedot beberapa ratus oligark yang sedang berkembang untuk memperbesar kekayaan pribadi.[31] Di atas semua kekayaan itu, Suharto membagi-bagi monopoli, kesempatan untuk menjadi "agen tunggal" impor ribuan produk, hak pengusahaan hutan (terutama kepada tokoh-tokoh angkatan bersenjata) untuk menebang jutaan hektar hutan tanpa kewajiban reboisasi, serta konsesi tambang batu bara, tembaga, perak, dan emas.

---

[31] Perkiraan kasar terbaiknya adalah bahwa sepertiga pengeluaran proyek biasa di Indonesia dikorupsi—dan itu kalau tender, penawaran, dan audit membatasi pencurian. Tak ada ketiga sarana perlindungan itu bagi uang yang mengalir melalui Tim Sepuluh.

Sebagai tokoh yang bertanggung jawab atas oligarki sultanistik, satu peran penting Suharto adalah menyediakan pertahanan kekayaan bagi para oligark yang tak pernah bersenjata. Mereka semua tinggal di kota, sebagian besar di Jawa, dan terkonsentrasi di Jakarta. Mereka sepenuhnya bergantung kepada kapasitas pemaksaan Suharto. Perselisihan-perselisihan kecil antar-oligark dibereskan oleh tokoh-tokoh terkemuka yang dikenal dekat dengan Suharto. Presiden campur tangan langsung dalam konflik-konflik besar yang melibatkan para oligark terkuat, terutama jika perkaranya punya efek samping membahayakan yang bisa merusak sektor perbankan atau ekonomi secara luas.

Jika ada yang bisa dipuji pada Suharto, maka kiranya pujian itu untuk kemampuannya mencampurkan kapasitas kecerdikan yang dingin dengan kesadaran bahwa permainan bagi-bagi yang dimainkan dengan baik bakal memperpanjang umur kekuasaan sultanistiknya. Elite dan calon oligark Indonesia berkali-kali menunjukkan kegemaran berkelahi dengan sesama, memancing keresahan sosial, dan membuat ketidakstabilan di daerah. Lembaga hukum yang kuat dan tak-pribadi adalah satu cara untuk menjinakkan mereka, tapi teknik Suharto adalah institusionalisasi kekuasaan pribadi yang tak biasa. Dia membangun dan menjalankan oligarki Indonesia dengan cara yang sangat teratur, bisa diprediksi, dan tanpa sedikit pun sikap tak terduga khas otokrat. Ketika bernostalgia mengenai masa-masa meraup uang bersama dan di bawah Suharto, seorang oligark Indonesia menekankan tingginya perhatian Suharto pada integritas pribadi meski dia sudah berbuat segala hal untuk merusak semua jalan untuk kembali ke hukum atau keadilan. "Kalau dengan Suharto, janji adalah janji," kata si oligark. Kesepakatan dan monopoli menguntungkan yang dijalin melalui Suharto melibatkan pembayaran uang muka yang "masuk akal" demi restu dan perlindungan sang presiden.[32]

Jumlah dolar atau rupiah dibahas dengan orang-orang terdekat Suharto, yang juga oligark besar, sementara pertemuan langsung dengan Suharto biasanya sekadar minum teh dan basa-basi di ruang keluarga.

---

[32] Wawancara rahasia dengan Oligark "A" di Jakarta, Februari 2009.

Pertemuan itu dan jabat tangan yang ramah untuk penutupnya memberi tanda kepada semua orang yang berkepentingan bahwa sang oligark baru atau lama itu punya "akses" dan, yang lebih penting, perlindungan. Yang tersirat dalam kesepakatan adalah pemahaman bahwa hubungan saling bantu telah dijalin—sang oligark bisa diminta menyumbang di luar anggaran ke kas mesin partai Suharto, Golkar, pada waktu Pemilu atau memberi dana atau ruang pasar untuk membantu memajukan satu klien kecil rezim. Investasi sumber daya material secara korup dan setengah korup juga satu cara penting dalam pertahanan kekayaan oligarki. Oligark yang tak bermurah hati berarti melanggar semangat bagi-bagi, sehingga dia bisa diserang oligark lain sementara Suharto lepas tangan, atau yang lebih mengerikan, dia bisa dihukum langsung oleh sang presiden. Sistem itu korup sekorup-korupnya, tidak ada kekuasaan hukum, namun tetap punya aturan yang bisa diperhitungkan, norma, saluran untuk bantuan, dan dilegitimasi serta diperlembut oleh prinsip bagi-bagi dan bergiliran, yang berlaku di seluruh bagian lapisan oligark yang meluas dari Jakarta sampai ke luar Jawa.

Dibanding pemerintah dengan lembaga yang berfungsi secara takpribadi, rezim yang didasarkan kepada kekuasaan pribadi rawan ketidakstabilan kronis. Namun, Suharto membangun rumus yang luar biasa efektif untuk memperpanjang umur rezim. Untuk menahan ancaman dari bawah, Suharto menyerang habis-habisan masyarakat sipil dan menghukum tiap gerakan perlawanan berdasarkan skala tanggapan. Tergantung sifat ancaman dan kedudukan sosial individu atau kelompok di belakangnya, tanggapan berkisar dari gangguan birokratis kecil-kecilan dan hambatan kenaikan pangkat sampai pemukulan, penjara, penyiksaan, penghilangan, atau pembantaian kelompok. Cara-cara pengendalian yang diterapkan kepada tingkat elite dan oligarki lembut, sementara terhadap kelas bawah brutal. Ciri khas oligarki sultanistik Suharto adalah sistem ekstraksi material dan pemerkayaan yang dikelola melalui sistem piramid rumit.

Akses atas kesempatan untuk menjadi (atau bertahan sebagai) oligark menyebar keluar dari Suharto selagi sebagian harta mengalir ke dalam

dan atas untuk memperkaya sang oligark tertinggi secara pribadi, juga melumasi dan menghidupi aparat rezim yang kekurangan pendapatan dari pajak dan lain-lain. Sistem itu menjadikan kedekatan dengan Suharto sebagai aset paling berharga dan menguntungkan yang bisa diharapkan seorang oligark Indonesia. Kedekatan berperan penting dalam menentukan siapa yang bisa menjadi kaya, tetap kaya, dan menikmati perlindungan paling bisa diandalkan bagi pertahanan kekayaan dalam oligarki sultanistik. Nilai politis manajemen akses dan perlindungan oligarki oleh Suharto pun jadi makin tinggi untuk keberlangsungan oligarki sultanistik.

Fase Keluarga. Ketika anak-anak Suharto beranjak dewasa, bukan hanya memulai tahap ketiga evolusi oligarki sultanistik Indonesia, melainkan juga memicu transformasinya yang paling radikal dan mengganggu kestabilan. Selama dua puluh tahun Suharto telah menjalankan politik kedekatan yang diatur dengan saksama. Satu unsur penting cara akses demikian adalah fokusnya pada diri Suharto sendiri. Fokus itu membuat sang diktator bisa membentuk dan mendominasi oligarki Indonesia karena dia membuat semua sangat bisa diprediksi dan menyediakan pertahanan harta umum yang bisa dicabut semaunya. "Sistemnya berjalan lumayan lama," kata Prabowo Subianto, mantan menantu Suharto.[33] Namun rumus yang sudah terbukti ampuh itu mulai bermasalah ketika anak-anak Suharto mulai agresif menuntut bagian kekayaan oligarkis dengan cara yang tidak cocok dengan norma bagi-bagi.[34]

Tak ada oligark atau calon oligark yang dapat menandingi akses dan perlindungan yang diberikan kepada anggota-anggota keluarga Suharto sendiri, tapi ini bukan sekadar urusan favoritisme keluarga berikut rasa iri yang timbul. Masuknya anak-anak Suharto dalam jalannya oligarki sultanistik malah mengganggu kapasitas Suharto memberikan pertahanan

---

[33] Wawancara dengan Prabowo Subianto di Jakarta, 31 Januari 2009.

[34] Schwarz (2000, 146) mengutip satu wawancara tahun 1992 dengan seorang menteri yang lama menjabat dalam kabinet-kabinet Suharto: "Selama anak-anaknya tidak terlibat, presiden membuat keputusan ekonomi yang sangat rasional. Tapi kalau anak-anaknya terlibat, rasionalitas kalah. Lalu yang bicara adalah seorang bapak, bukan presiden."

kekayaan yang bisa diandalkan. Hasilnya adalah hilangnya keseimbangan selagi ancaman membesar sampai tingkat yang belum pernah ada selama Orde Baru. Di antara oligark juga terjadi kehilangan legitimasi dan dukungan ketika semangat dan praktik bagi-bagi dilanggar dalam cara-cara yang meresahkan dan tampak bisa memburuk. Menginjak pertengahan 1990-an, Suharto mempersiapkan tiga anaknya untuk suksesi dan melanjutkan dinasti, artinya pergolakan yang mereka ciptakan bisa menjadi unsur permanen dalam perkembangan oligarki. Dukungan yang berlanjut kepada Suharto jadi sama dengan menjaga anak-anaknya untuk mungkin puluhan tahun ke depan.

Anak-anak Suharto menyerbu oligarki Indonesia dengan cepat dan dahsyat, menjadi oligarki dominan dalam sekejap. Perbedaan pentingnya dengan semua oligark lain yang muncul sejak 1965, kedekatan dan hubungan mereka kepada sang oligark sultanistik memberikan perlindungan tanpa syarat. Selain itu, sebagai anggota keluarga, mereka sendiri punya kekuasaan sebagai pelindung dalam cara-cara yang melebihi perlindungan sementara yang bisa ditawarkan klien-oligark orang dekat Suharto. Tabel 4.1 memberikan gambaran mengenai anak-anak Suharto dan beberapa perbedaan di antara mereka.

Yang pertama-tama kelihatan adalah bahwa dua dari enam anak Suharto—Titiek dan Mamiek—tak pernah mengonsentrasikan cukup banyak kekayaan pribadi untuk menjadi tokoh besar oligarki di Indonesia. Namun, itu tak mencegah mereka menjadi *broker* akses lapis kedua.

Dengan modal awal $100.000, Tommy Suharto memulai usaha pada 1984 ketika berumur 22. Dalam sepuluh minggu, Grup Humpuss-nya sudah punya dua puluh anak perusahaan, yang segera bertambah menjadi enam puluh. Setahun kemudian Tommy mendapatkan Perta Oil Marketing, anak perusahaan Pertamina, sehingga dia langsung menjadi *broker* dan pemasar besar minyak mentah. Perta menghasilkan keuntungan $1 juta per bulan. Sebagian besar jalan tol Indonesia dibangun dan dioperasikan oleh badan usaha milik negara, Jasa Marga, dengan banyak sekali *mark-up* dan kesempatan mencuri bagi para oligark selagi proyek-proyek tol diselesaikan. Pada 1989, Suharto mengeluarkan keputusan yang

TABEL 4.1. *Profil Anak-anak Suharto*

Anak Suharto	Lahir	Grup (pendirian)	Penghasilan 1992 (juta)	Nilai Harta 1999 (juta)	Keterangan
Siti Hardiyanti Rukmana ("Tutut")	1949	Grup Citra Lamtoro Gung (1983)	$400	$700	Pada umur 25, diberi 14% saham BCA milik Liem (kemudian jadi 16%). 90 lebih anak perusahaan dan nilai harta $1 miliar sebelum krisis 1998.
Sigit Harjojudanto	1951	Grup Humpuss (1984)		$800	Diberi 16% saham BCA Liem ditambah 40% saham Grup Humpuss. Mendirikan Grup Arseto pada 1978.
Bambang Trihatmojo	1953	Bimantara Citra (1981)	$500	$3.000	100 anak perusahaan pada 1993.
Siti Hediati Hariyadi ("Titiek")	1959	Maharani Paramita (1992)		$75	Harta hanya mencapai $150 juta. Kemitraan dengan Grup Tirtamas milik iparnya, Hashim Djojohadikusumo.
Hutomo Mandala Putra ("Tommy")	1962	Grup Humpuss (1984)	$500	$800	Baru berumur 22 ketika mendirikan grupnya bersama kakaknya, Sigit. 60 anak perusahaan.
Siti Utami Endang Adiningsih ("Mamiek")	1964	Manggala Krida Yudha		$30	Terlambat masuk bisnis sehingga tak sempat meraup untung sebesar kakak-kakaknya.

memberikan 75 persen keuntungan jalan tol kepada putrinya, Tutut, lewat grup milik Tutut yang mengoperasikan beberapa ruas jalan tol bersama-sama Jasa Marga. Bambang menjadikan grupnya mitra perusahaan-perusahaan listrik asing besar dan memaksa PLN membeli listrik dengan harga ditinggikan (Guerin 2003).

Dari awalnya memfokuskan penyedotan sektor sumber daya alam dan negara, merampok hak bangsa dan kas negara, grup bisnis mereka segera membesar dan menjadi terdiversifikasi. Konglomerasi mereka bertahan dengan membentuk kemitraan dengan perusahaan-perusahaan kompetitif betulan, sering kali milik keturunan Cina atau perusahaan asing, dan sumbangan utama mereka dalam kemitraan itu adalah pemberian akses dan perlindungan. Sampai akhirnya mereka mulai saling sikut, anak-anak Suharto memastikan bahwa saingan sangat sedikit dan untung sangat besar. Selain enam puluh perusahaan dalam grup Tommy, grup Tutut terdiri atas sembilan puluh lebih perusahaan mulai dari telekomunikasi sampai infrastruktur. Konglomerasi Bambang meluas jadi mencakup seratus lebih anak perusahaan sebelum konsolidasi menjadi lima puluh, lalu dua puluh tujuh.

Pada tahun-tahun sebelum krisis keuangan Asia 1997 dan keruntuhan rezim Suharto, cara-cara memperkaya diri demikian menghasilkan keluarga besar oligark. Pada 1997, majalah *Forbes* mendaftar Suharto sebagai orang terkaya nomor empat dunia dengan nilai harta individual $16 miliar, meski gaji setahun terakhirnya sebagai presiden hanya $21.000. Keluarga Suharto memiliki atau mengendalikan 3,6 juta hektar tanah Indonesia—seluas Belgia. Mereka juga memiliki 100.000 meter persegi ruang kantor eksklusif di pasar properti Jakarta saja. Keluarga Suharto memiliki langsung atau memiliki saham mayoritas di setidaknya 564 perusahaan, dan tak ada sektor yang tak tersentuh. Menurut satu taksiran, total kekayaan yang dikumpulkan keluarga Suharto selama tiga puluh tahun berkuasa lebih daripada $73 miliar. Tabel 4.2 menyajikan perkiraan per sektor.

Selain $9 miliar dari bunga deposito, tiga perempat kekayaan itu berasal dari penyedotan sumber daya minyak, gas, dan pertambangan

TABEL 4.2. *Uang dan Aset Keluarga Suharto yang Diperoleh Sesudah 30 Tahun Berkuasa (dalam miliaran)*

Minyak & Gas	$17,0
Kehutanan dan Perkebunan	$10,0
Bunga Deposito	$9,0
Petrokimia	$6,5
Pertambangan	$5,8
Perbankan & Jasa Keuangan	$5,0
Properti Indonesia	$4,0
Impor Bahan Makanan	$3,6
TV, Radio, Penerbitan	$2,8
Telekomunikasi	$2,5
Hotel & Pariwisata	$2,2
Jalan Tol	$1,5
Penerbangan & Jasa Aviasi	$1,0
Monopoli Cengkeh	$1,0
Mobil	$0,45
Pembangkit Listrik	$0,35
Manufaktur	$0,35
Properti Luar Negeri	$0,08
TOTAL	$73,24

Sumber: Tabel 4.2 dan angka-angka lain di paragraf ini, kecuali disebutkan lain, berasal dari artikel utama edisi internasional majalah *Time* 24 Mei 1999 mengenai Suharto dan keluarga oleh John Colney & David Leibhold. Riset untuk edisi tersebut, yang mengikutsertakan saya dan mencakup satu artikel tulisan saya, menghabiskan waktu empat bulan dan penyelidikan di sebelas negara.

Indonesia, atau penguasaan badan usaha milik negara dan kontrak besar pemerintah. Nilai tambah kewirausahaan dari kelompok anak Suharto yang berkuasa secara politis namun dalam hal lain tidak ada istimewanya itu berdasarkan segala perkiraan hampir nol, sementara beban yang mesti ditanggung negara sangat besar.

Pada akhir 1960-an dan sepanjang 1970-an, keluhan terhadap para oligark yang tumbuh di Indonesia berasal dari luar oligarki. Para mahasiswa dan aktivis memprotes keras merajalelanya korupsi, sementara elite pribumi kesal karena diabaikan dalam proses pemerkayaan oligarki yang makin cepat. Suharto membungkam para aktivis dengan tangan besi sambil merangkul para pengritik elite dengan menggunakan Tim Sepuluh untuk menjadikan mereka oligark. Ketika kritik muncul kembali pada 1990, yang bentuknya sudah berbeda. Serangan yang terpusat kepada keluarga Suharto, khususnya anak-anak Suharto, untuk pertama kalinya berasal dari dalam oligarki Indonesia. Laporan investigasi yang muncul di *New York Times* (Erlanger 1990) mempublikasikan kritik atas keluarga Suharto yang sebelumnya sudah terdengar berupa bisik-bisik di antara para oligark di Jakarta sejak akhir 1980-an, tapi jarang dinyatakan dengan begitu terbuka dan blak-blakan.[35] Artikel itu bertanya apakah Suharto mungkin turun takhta pada 1993, ataukah makin besarnya kebutuhan "melindungi kepentingan bisnis anak-anaknya yang makin besar dan membebani" telah menjebak Suharto di dalam kerangkeng kepresidenan. Artikel itu mencatat bahwa anak-anak Suharto telah "muncul dalam lima tahun terakhir sebagai pemain korporat yang diistimewakan dan sasaran kritik yang makin tajam."

Daya kejut artikel itu terletak di sumber-sumber yang dikutip dan penyebutan langsung keluarga Suharto. Seorang menteri yang tak disebutkan namanya dalam kabinet Suharto memberitahu reporter *Times* mengenai candaan yang beredar di Jakarta: "'Di India ada Taj Mahal,'

[35] Satu perkecualian adalah ketika Jenderal Benny Moerdani berani memberitahu Suharto langsung bahwa pola baru nepotisme dan korupsi yang melibatkan anak-anaknya bisa berpotensi mengancam stabilitas nasional. Karena peringatan itu, Moerdani, salah seorang jenderal yang paling setia kepada Suharto, dicopot dari posisi Panglima ABRI pada 1988.

kata menteri itu. 'Kalau kami punya Tol Mahal.'" Itu menunjuk kepada jalan tol Tutut—walau si reporter menghilangkan separuh kelucuan candaan itu dengan tidak menyebutkan terjemahan kata "mahal" dalam bahasa Inggris. Ulah anak-anak Suharto memperkaya diri "meluas cepat sekali, dan keterlibatan mereka dalam proyek-proyek besar pemerintah sangat jauh, sampai-sampai beberapa tokoh Indonesia, termasuk hierarki angkatan bersenjata, takut bahwa tindakan berlebihan mereka menggang-gu ... kestabilan negara."[36]

Seorang redaktur media senior menambahkan, "Orang sudah mulai berhenti menutup-nutupi. Menteri-menteri bercanda dan mau mende-ngar candaan." Seorang anggota senior Golkar, partai yang menjadi titik tolak banyak oligark, menyatakan bahwa "keluarga Suharto itu isu sen-sitif, dan lebih parah lagi, bisa membahayakan semuanya." Petinggi lain partai yang sama menambahkan, "Awalnya sih baik-baik saja, tapi seka-rang ada kesan ini sudah kelewatan dan keterlaluan. Pertama istrinya dan saudara-saudara tirinya, sekarang anak-anaknya, habis ini cucu-cucu-nya. Persoalan ini sudah jadi masalah masa depan." Seorang cendekia Indonesia yang tak disebut namanya memperkirakan bahwa "setidaknya pada 80 persen proyek besar pemerintah ada bagian untuk anak-anak atau teman-teman Presiden." Pengamat lain memperhatikan bahwa kecil kemungkinannya ada orang, termasuk di dalam tentara, bakal bergerak melawan Suharto. Namun sudah ada "loyalis yang kecewa."

Wawancara rahasia dengan para oligark Indonesia, pribumi maupun keturunan Cina, mengungkap bahwa keresahan di dalam oligarki sul-tanistik yang tadinya tentram disebabkan campuran rumit faktor yang terkait fase keluarga—yang paling mendasar adalah kenaikan ancaman lateral terhadap kekayaan oligarkis dan melemahnya sistem pertahanan kekayaan dari Suharto sendiri. Oligark "D" menjelaskan bagaimana anak-anak Suharto mulai berusaha di bidang-bidang tertentu yang meng-untungkan, lalu polanya berubah.

---

[36] Dalam satu pidato yang dikutip artikel tersebut, Jenderal Benny Moerdani, mantan Panglima ABRI, menyentil keluarga Suharto dengan mengatakan dengan pertumbuhan yang pesat "dalam 20 tahun kita akan mampu bayar tol."

> Awalnya mereka punya daerah khusus sendiri. Kami semua tahu, jangan sentuh bidang-bidang tertentu. Contohnya, kami semua tahu tidak boleh terlibat bisnis pengangkut elpiji atau tanker minyak, itu bagiannya Sigit dan Bambang. Kami semua tahu. Apalagi perdagangan minyak, itu semua bisnis anak-anak Suharto. Dan yang jalankan usaha itu buat mereka adalah anak-anak Bakrie di bawah nama Permindo.[37]

Cara utama keluarga Suharto memperkaya diri ada dua. Mereka mulai mengambil bagian lebih besar dalam perjanjian dan kontrak, sering kali tanpa menanamkan modal, dan menyebar ke makin banyak bidang bisnis yang sudah ditempati oligark-oligark mapan. Merujuk kepada perubahan-perubahan perilaku anak-anak Suharto, Oligark "F" menyatakan:

> Mereka jauh lebih rakus. Minta pembagian *fifty-fifty*. Dulu, bagiannya 10 persen, kadang 20 persen. Waktu naik jadi 50 persen, semua orang tidak suka. Lantas mereka mulai ikut campur di semua bidang, makan jatah orang lain. Kami banyak yang punya monopoli, tapi ada juga yang terlibat pasar yang ketat, dan kalau harus kasih 50 persen, terus apa sisanya?

Ketika ditanya apakah Suharto sendiri pernah minta bagian sebesar itu sebelum anak-anaknya ikut beraksi, Oligark "F" menjawab, "Tidak pernah, tidak pernah, tidak pernah, tidak pernah."[38]

Sumber lain gangguan adalah bahwa anak-anak Suharto mulai berselisih sendiri memperebutkan kesempatan memperkaya diri lebih lanjut. Ketika para oligark di luar keluarga melakukan perampasan lateral yang merusak, Suharto tak ragu mengintervensi untuk memelihara ketertiban oligarki sultanistik. Ketika ditanya apakah para oligark takut ancaman hukuman dari Suharto, Oligark "A" menjawab: "Oh ya, jelas. Tidak ada

---

[37] Wawancara rahasia dengan Oligark "D" di Jakarta, 18 Maret 2009.

[38] Wawancara rahasia dengan Oligark "F", di Jakarta, 17 Juni 2009.

yang berani bikin marah dia."[39] Anak-anaknya jelas tidak punya batasan itu. Menurut Oligark D, yang punya banyak hubungan dengan keluarga Suharto, tugas membatasi anak-anak adalah tugas Ibu Tien Suharto: "Yang mengendalikan anak-anak itu ibunya. Dia coba jaga supaya anak-anak tidak terlalu rakus. Bapaknya sibuk mengurus negara."

Konflik antaranak Suharto bakal menyeret para oligark lain, memperuncing friksi horisontal. "Hal pertama yang mendatangkan akhir era Suharto adalah anak-anaknya yang berkelahi antarmereka sendiri. Kami jadi merasa tidak nyaman. Satu anak didukung satu kubu dan anak lain didukung kubu lain, lalu keduanya jadi bermusuhan, berkelahi, dan kadang jadi cukup parah," Oligark "F" menjelaskan. "Tentu saja Bapak yang menentukan pada akhirnya siapa yang dapat. Lalu mulai lagi persaingan banyak-banyakan memberi kepada Bapak."[40]

Ulah anak-anak Suharto berpengaruh langsung dan negatif kepada keutuhan dan stabilitas oligarki. Namun, bahaya terbesar yang mereka timbulkan kepada kekuasaan sultanistik ayah mereka bersifat tidak langsung. Keberadaan anak-anak Suharto, dan kenyataan bahwa Suharto tak membatasi mereka, sangat merusak kapasitasnya untuk memberikan pertahanan harta yang bisa diandalkan bagi para oligark Indonesia. Alasannya bukan hanya karena anak-anak Suharto melakukan perebutan sendiri-sendiri maupun berkelompok, walau itu jelas menimbulkan keresahan di antara para oligark Indonesia. Alasan lebih kuatnya adalah karena ketiadaan batas bagi anak-anak Suharto menciptakan kesempatan bagi orang-orang di sekeliling mereka ikut permainan merampas sumber daya dan kekayaan negara. Akibatnya, terjadilah penjarahan ramai-ramai oleh banyak orang ambisius dan agresif yang mengatasnamakan anak-anak Suharto dan keluarga besarnya. Nyaris dalam sekejap, tersebarlah wabah ancaman lateral terhadap kekayaan oligarki. Dan karena inti masalahnya adalah anak-anak Suharto (biarpun belum tentu bertanggung jawab langsung atas segala yang dilakukan dengan menggunakan nama

---

[39] Wawancara rahasia dengan Oligark "A" di Jakarta, 2 Februari 2009.

[40] Wawancara rahasia dengan Oligark "F" di Jakarta, 17 Juni 2009.

mereka), permintaan bantuan langsung kepada sang penguasa sultanistik tidak bisa dilakukan.

Merujuk kepada meningkatnya ancaman, terutama yang disebabkan secara tak langsung oleh anak-anak Suharto, Oligark "B" mengatakan: "Makin jauh mereka menyebar ke tiap sektor dan makin rakus mereka, makin kesal orang-orang [oligark] yang sudah ada duluan di sana." Dan, tambahnya, "makin lama makin murahan."[41] Itu merujuk kepada orang-orang tidak jelas yang masuk ke lingkar dalam anak-anak Suharto. Oligark "B" menjelaskan ketidaksukaannya:

> Yang di sekeliling Suharto selalu pemain-pemain besar. Tapi anak-anaknya menurunkan pasaran. Jadi, sekarang yang ada di meja bukan cuma pemain besar, tapi juga anak-anak kecil. Di sekeliling anak-anak Suharto ada banyak orang tidak benar, ada yang terkenal sebagai bandit dan preman. Seperti tanaman rambat yang menyebar dan menjalar. Bisa dibayangkan seperti apa rasanya buat pemain besar?

Oligark "B" memberi contoh.

> Saya punya tanah luas, dan ada orang yang mau ketemu dengan bawa-bawa nama ibu mertua [seorang anak Suharto]. Jadi saya terima dia karena saya pikir ada pesan dari si ibu mertua itu. Lalu dia muncul sama-sama beberapa orang yang kelihatan seperti preman dan dia bilang, "Omong-omong, ini tanah punya saya." Saya tanya ke dia apa maksudnya, dan dia bilang tanah saya itu milik ibu mertua [seorang anak Suharto], jadi saya harus bayar ke ibu mertua itu, lewat dia, sejumlah uang. Pemerasan, kan? Dan itu yang bikin kami kesal. Bayangkan tahu-tahu ada preman muncul dan bilang tanah kita ini punya mertua anaknya Pak Harto. Siapa yang tidak sebal. Belakangan ketahuan orang itu punya toko roti yang kecil sekali.[42]

---

[41] Wawancara rahasia dengan Oligark "B" di Jakarta, 11 Maret 2009.

[42] Wawancara rahasia dengan Oligark "B" di Jakarta (lewat telepon dari Chicago), 9 Februari 2010.

Sambil masih membicarakan si pemeras, si oligark melanjutkan, "Yang dia tidak tahu, saya kenal baik si ibu mertua. Si ibu mertua tahu bahwa orang itu sedang melakukan usaha merebut tanah dan berharap menerima bagian dari uang hasil pemerasan. "Tapi dia tidak pernah tahu urusannya," kata Oligark "B". "Waktu bicara dengan dia, saya bilang, 'Begini Bu, saya mengalami ini, dan apa Ibu benar terlibat?' Dan dia bilang, 'Oh, ternyata kamu, maaf saya tidak tahu. Sebagai mertua salah seorang anak Suharto, ibu itu merasa yakin dia dapat menyuruh preman untuk memeras anggota-anggota oligarki. Tapi yang beraksi terlalu banyak sehingga si ibu mertua sendiri tidak tahu pasti siapa saja yang diperas. Jelas pada akhirnya dia dan orang-orang lain yang menempel ke anak-anak Suharto bakal sekali-sekali terlibat pemerasan jutaan rupiah terhadap teman sendiri.

"Luasnya jangkauan dan kasarnya tindakan-tindakan seperti itulah yang sangat berbahaya," kata si redaktur media kepada *New York Times* (Erlanger 1990). "Sejak 1966, di bawah Orde Baru Suharto, Indonesia telah menjadi sistem kooptasi kolaboratif," dia menambahkan, "di mana orang hidup bahagia dan mendapat untung dari lima D: datang, duduk, dengar, diam, dan duit." Ketika sistem perampasan dan penyedotan oligarki hanya berpusat pada Suharto, sifatnya lebih teratur, aman, dan tak ofensif bagi anggota-anggota kelas atas. Oligark yang menghadapi orang yang mau merebut tanahnya beruntung karena dia punya hubungan pribadi dengan ibu mertua dan bisa membuat si ibu mertua berhenti melakukan itu. Jika tidak punya pertahanan itu, bisa saja dia kehilangan tanahnya atau harus membayar mahal agar tidak kehilangan tanahnya. Mengadu kepada Suharto tidak mungkin dia lakukan karena si oligark bakal harus mengritik anak presiden dan keluarganya. Risiko menyinggung atau mempermalukan Suharto bisa lebih besar daripada nilai tanah yang hendak direbut atau uang yang diminta. Pengadilan jelas-jelas bukan pilihan. Oligark "B" melihat masalahnya berupa hilangnya perlindungan dan bantuan.

Ini ikut-ikutan. Semua orang yang ada hubungan dengan anak-anak

> Suharto mulai ikut-ikutan. Mereka [anak-anak Suharto] terlibat segala macam, dan mereka mulai mengajak teman, keluarga, dan konco, dan lama-lama jadi kebablasan. Masalah jadi tidak habis-habis. Dan Suharto tidak kelihatan, tapi tidak ada yang berani bilang ke dia. Semua orang lihat apa yang terjadi sama Benny [Moerdani] sesudah bilang anak-anak bisa merusak nama baik bapaknya. Sebenarnya kelompok yang menempel ke anak-anak Suharto inilah yang bikin kacau semuanya. Mereka bikin keadaan makin parah, sementara anak-anak Suharto sendiri makin rakus, berkelahi antarmereka sendiri, membawa-bawa cucu, dan juga lingkungannya cucu. Waktu para ipar dan segala macam orang yang ada hubungannya ikut-ikutan terlibat, hancurlah sistem yang dibuat Suharto.[43]

Fase keluarga dalam evolusi oligarki Indonesia merusak sistem pertahanan kekayaan yang tadinya bisa diandalkan dan stabil. "Di bawah Suharto ada rasa aman," kata Oligark "A". "Kami merasa dilindungi dan kata-katanya bisa dipegang—dan waktu anak-anaknya dewasa, semuanya ambruk."[44] Bentuk baru bahaya lateral yang ganas telah muncul, dan para oligark tak punya tempat berlindung.

Para oligark Indonesia selamanya berterima kasih kepada Suharto karena sudah membuat mereka ada dan untuk puluhan tahun yang teratur dan stabil selama masa-masa memperkaya diri secara agresif dan sering kali ilegal. Namun, kedatangan anak-cucu Suharto berikut rombongannya menghadirkan transformasi mendalam dan mengguncang di dalam oligarki. Selagi makin banyak bukti bahwa Suharto sedang menyiapkan sebagian anaknya untuk berperan dalam politik, skenario mimpi buruk pun muncul. Jika Suharto sedang menyiapkan transisi dinasti yang akan mengubah masalah yang sedang muncul menjadi masalah permanen, maka dari sudut pandang oligark Indonesia, presiden sudah menjadi masalah dan waktunya sudah hampir habis. Pandangan itu,

---

[43] Wawancara rahasia dengan Oligark "B" di Jakarta (lewat telepon dari Chicago), 9 Februari 2010.

[44] Wawancara rahasia dengan Oligark "A" di Jakarta, 2 Februari 2009.

yang sudah menyebar luas pada 1990, makin tajam selama delapan tahun berikutnya.

Suharto Dipinggirkan. Garis besar kejatuhan Suharto dari tampuk kekuasaan sudah banyak dijabarkan.[45] Penyebab langsungnya terjadi pada musim panas 1997, selagi rezim Suharto baru saja menyelesaikan Pemilu yang hasilnya diatur seperti biasa. Seribu mil ke Utara, di Thailand, mata uang baht pelan-pelan ambruk, menciptakan efek domino keuangan yang melanda Asia. Kerusakan yang dialami ekonomi regional bermacam-macam, namun yang paling parah terjadi di Indonesia (Winters 1999, 2000). Menginjak akhir 1990-an, ekonomi Indonesia terintegrasi erat ke dalam aliran kapital yang berpotensi kencang, dan hampir dua pertiga kredit sektor perbankan dalam negeri macet, tapi ditutup-tutupi dan ditunjang pinjaman jangka pendek dari luar.[46] Selagi krisis keuangan regional meluas, pelarian modal makin cepat dan dana pinjaman jangka pendek habis, memicu segunung kredit macet yang mendadak kelihatan di seluruh sistem perbankan liberal Indonesia yang dalam praktiknya beroperasi sebagai mesin perampokan publik.

Menginjak musim gugur 1997, dengan anjloknya nilai rupiah, Indonesia meminta bantuan kepada International Monetary Fund (IMF). Sebagai bagian persyaratan bantuan, IMF memaksa Suharto membatalkan serangkaian proyek besar pemerintah dan menutup enam belas bank bermasalah. Langkah-langkah tersebut menyebabkan efek domino pembatalan kontrak bagi perusahaan-perusahaan besar (terutama konstruksi) dan hilangnya kepercayaan kepada sistem perbankan selain beberapa

---

[45] Untuk berbagai penafsiran, lihat Sidel (1998), Aspinall (2005), Lane (2008), dan Pepinsky (2009).

[46] Para teknokrat Indonesia dan sekutu-sekutu mereka di Bank Dunia dan IMF telah secara sembarangan mendorong liberalisasi perbankan dan keuangan, karena menganggap risiko tindakan itu dalam lingkungan yang tak punya sarana pengamanan bakal menghasilkan rasa takut cukup besar sehingga mendorong munculnya pengaman. Itu tak terjadi. Para oligark Indonesia malah menanggapi liberalisasi keuangan dengan membuka ratusan bank swasta, mengambil tabungan rakyat Indonesia, lalu meminjamkannya kepada diri mereka sendiri tanpa jaminan untuk rencana-rencana yang tak bakal didanai sistem perbankan yang lebih teratur. Itu merupakan cara baru merampok sumber daya publik, yang menyebar luas, secara teknis "ilegal", tapi tak ada alat untuk mengatur dan menertibkannya.

yang ditutup. Rupiah tertekan hebat, kehilangan 35 persen nilainya dalam satu hari, sebelum akhirnya mencapai nilai hanya seperempat nilai sebelum krisis.

Menginjak awal 1998, di tengah ekonomi yang gonjang-ganjing, rezim Suharto dipaksa IMF mencabut subsidi bahan makanan dan bahan bakar. Para mahasiswa mulai memprotes dan berunjuk rasa, dan kantong-kantong kemiskinan kota di beberapa kota menjadi rusuh. Aksi protes mahasiswa yang awalnya hanya di kampus terus berlanjut dari Februari sampai akhir April. Di tengah keadaan yang memanas, seolah-olah tak terjadi apa-apa, para anggota DPR hasil Pemilu 1997 bersama-sama para perwakilan yang ditunjuk Suharto memilih kembali sang diktator untuk masa jabatan ketujuh pada Maret 1998. Beberapa saat sebelum matahari terbenam pada 12 Mei, selagi Suharto yang masih sangat percaya diri berada di Mesir untuk menghadiri pertemuan internasional, seregu penembak runduk di jalan layang Jakarta menembaki mahasiswa yang berkumpul di kampus Universitas Trisakti sesudah demonstrasi. Empat mahasiswa tewas, beberapa dengan luka tembak di belakang kepala, dan enam belas lainnya terluka.

Selama tiga hari pada pertengahan Mei, Jakarta dan kota-kota besar lain diguncang kerusuhan yang menewaskan seribu orang lebih dan mencakup penyerangan terhadap orang-orang keturunan Cina, termasuk pemerkosaan terhadap hampir dua ratus perempuan dan penghancuran empat ribu toko dan rumah di Jakarta. Selain orang-orang keturunan Cina, massa tampak mengincar badan usaha dan bangunan yang terkait keluarga Suharto. Suharto bergegas kembali ke Indonesia selagi massa mahasiswa, yang sudah membesar menjadi 60.000 orang, menduduki gedung DPR/MPR—dijaga marinir. Selagi Harmoko—seorang kepercayaan Suharto, ketua Golkar, dan ketua DPR—meminta Suharto turun, sang presiden mengulur waktu dengan mengumumkan reformasi dan menjanjikan penyelenggaraan Pemilu.

Empat belas anggota kabinet Suharto memberitahu Suharto bahwa mereka tak mau ikut serta dalam pemerintahan sementara. Suharto, yang ditinggalkan semua orang dan hanya didukung aktif oleh keluarga-

nya, bergegas mengadakan acara pengalihan kekuasaan kepada Wakil Presiden B.J. Habibie pada 21 Mei. Kepala Staf Angkatan Bersenjata, Jenderal Wiranto, menyatakan bahwa keluarga Suharto bakal dilindungi, dan sang [mantan] presiden pulang ke rumahnya sendiri dengan dilindungi sebarisan prajurit yang menghalau para demonstran yang menginginkan agar Suharto dan konco-konconya dipenjara. Suharto tak berada dalam bahaya dan tak mempersiapkan diri untuk kabur ke luar negeri.

Tak ada perbedaan pendapat serius mengenai fakta-fakta dasar itu, tapi ada debat mengenai penjelasan keruntuhan rezim. Semua orang setuju bahwa krisis keuangan 1997—8 berperan penting: kalau tidak ada kejutan dari luar, tidak akan ada perubahan rezim pada Mei 1998. Namun, krisis saja tidak cukup. Meski prahara ekonomi yang melanda Asia (dan bagian dunia lain) mengguncang stabilitas, tak ada pemerintahan lain yang runtuh akibat kehancuran finansial. Selain itu, rezim Suharto telah bertahan dari krisis-krisis lain pada 1970-an dan 1980-an. Lantas mengapa geger akhir 1990-an meruntuhkan oligark sultanistik terkuat di Asia? Lane (2008) berpendapat bahwa rezim Suharto runtuh sebagai akibat gerakan *people-power*. Pendapat itu berbeda dengan argumen yang menyatakan bahwa perpecahan pada tingkat oligarki dan elite lebih dulu memperlemah rezim, membuat Suharto kehilangan dukungan dan persatuan yang dibutuhkan untuk melakukan hal yang sama seperti dulu—menghancurkan ancaman dari bawah dengan penggunaan kekerasan dan represi secara cepat dan ganas.

Para mahasiswa yang berunjuk rasa jelas menunjukkan keberanian luar biasa dan berkorban banyak; beberapa di antara mereka membayar dengan nyawa. Namun kiranya tak akurat melabeli demonstrasi, aksi protes, dan kerusuhan berhari-hari sebagai "pergerakan". Tak ada pergerakan yang matang atau koheren pada 1997 dan 1998, apalagi sesudahnya. Sebutan yang lebih cocok atas kebangkitan itu kiranya "mobilisasi pada saat terakhir" yang dipicu kejutan mendadak dari luar. Para pengunjuk rasa membantu menyudahi rezim yang sejak bulan-bulan pertama 1998 sudah terluka berat. Mereka berhasil melakukan itu meski Aspinall

(2005, 264) menganggap "tidak ada ancaman kuat terorganisasi dari bawah." Mobilisasi yang kurang terorganisasi dan sebagian besar tidak rapi itu jelas tidak cukup untuk meruntuhkan rezim, walau mungkin perlu ada.

Andai, beda dengan kenyataan, gejolak keuangan yang terjadi pada paruh kedua 1997 tidak ada, maka kemungkinan Suharto tak bakal menghadapi mobilisasi serius, apalagi tantangan gerakan *people-power*. Presiden siap menjalani masa jabatan ketujuh yang tampaknya bakal dilalui sampai selesai kalau tak ada masalah kesehatan. Sama saja, jika kekesalan di kalangan elite akibat makin kasarnya perilaku keluarga Suharto dan kekhawatiran para oligark akan melemahnya sistem pertahanan kekayaan ditiadakan, hasilnya kiranya berupa inti kelompok pelaku kuat yang jauh lebih solid di atas untuk mendukung Suharto dan jenderal-jenderalnya. Dukungan seperti itu kiranya memperkuat para pelaku yang tak segan-segan melakukan kekerasan, dan bakal sangat memperbesar kemungkinan adanya serangan gaya Tiananmen kepada para pengunjuk rasa.

Waktu dan cara kejatuhan Suharto harus ditelusuri ke gejala-gejala lebih dalam yang sudah ada pada 1997 dan mengalahkan status quo ketika krisis keuangan mengganggu politik dan bisnis biasa. Untuk memahami kestabilan rezim dan kemungkinan sumber kelemahannya, titik awal yang penting adalah kenyataan bahwa Indonesia tak menghadapi ancaman keamanan apa pun dari luar. Kelangsungan Orde Baru Suharto adalah perkara dalam negeri, dijaga dengan mengendalikan ancaman dari dalam. Di dalam negeri, ancaman potensial dapat berasal dari bawah atau dari pelaku kuat di atas—khususnya elite yang menggunakan berbagai jenis kekuasaan (kekuatan militer, jabatan dan kedudukan, kemampuan memobilisasi ancaman agama, suku, atau daerah) atau, kalau sudah mapan dan mendapat kekuasaan dari materi, oligark yang mampu menggunakan sumber daya kekuasaan materialnya yang membesar untuk menantang *godfather* di puncak sistem yang telah berkembang menjadi ekonomi mafia Indonesia.

Rumus kekuasaan Suharto sangat sederhana—gunakan kekerasan mengerikan dan intimidasi terus-menerus sampai sekecil-kecilnya untuk

menghadang ancaman dari kelas bawah. Sesuai keperluan, intimidasi itu diterapkan juga kepada unsur-unsur kelas menengah yang pelan-pelan terbentuk sejak 1970-an. Sebagai pelengkap penting bagi cara-cara pengendalian ke bawah itu, Suharto sengaja mempertahankan kesatuan dan kohesi di atas, pertama dengan mempertahankan para elite dan oligark dari setiap ancaman dari bawah, dan kedua dengan sistem bagi-bagi yang terbuka, aman, dan bisa diprediksi selagi kekayaan negara dijarah dan dijatah.

Sepanjang Suharto melibatkan investor asing (dan dia melakukannya dengan lancar karena hanya sedikit oligark lokal yang punya kemampuan atau kemauan melakukan kerja ekstraksi sumber daya, membangun infrastruktur, atau memproduksi barang), kekuatan-kekuatan Barat memberikan hibah dan pinjaman besar dengan persyaratan lunak untuk mendukung rumus tadi. Sebagian besar kekayaan dari sistem itu mengalir ke mereka yang berkedudukan strategis untuk bisa menjadi oligark Indonesia. Bagian lainnya mengarah ke lapisan elite nasional dan lokal yang puas—yang tadinya suka berbelanja di mal-mal Singapura sampai pusat-pusat perbelanjaan berpenampilan mencolok dan mewah yang didirikan di tanah bekas gusuran kawasan kumuh kota (dan beroperasi dengan aman meski kawasan kumuh makin banyak bermunculan meski ditutup tembok agar tak merusak keindahan bangunan-bangunan baru itu). Sisanya mengalir ke bawah ke seluruh masyarakat, yang mendapat segelintir harta selagi lapangan kerja dibuka dan pekerjaan-pekerjaan dasar dilakukan—mesti ada pemborosan dan pencurian di inti ekonomi politik Indonesia.

Untuk menjelaskan ambruknya rezim dari dalam, pertanyaan analitis utama harus diarahkan kepada unsur-unsur rumus kekuasaan Suharto yang berubah paling banyak pada periode sampai kejatuhannya. Pertama-tama pertanyaan itu bisa dijawab dengan melihat apa yang paling sedikit berubah. Pertama, sampai awal krisis Asia dan pernyataan sikap keras dari Departemen Keuangan Amerika Serikat di bawah Robert Rubin, tidak ada perubahan dalam dukungan, pinjaman, bantuan, dan investasi luar negeri. Kedua, rasa marah dan benci di bawah selalu ada selama

Orde Baru. Namun, tidak ada indikasi bahwa kapasitas dan kesempatan untuk mengorganisasi masyarakat madani sudah makin baik sesudah pembantaian PKI pada 1965 dan penutupan organisasi-organisasi mahasiswa independen pada 1970-an. Selain itu, tak ada indikasi bahwa rezim telah memperlunak pendekatannya terhadap perbedaan pendapat, aktivisme, organisasi, dan perlawanan dari bawah pada 1990-an. Reputasi Suharto dalam menggunakan kekerasan memang layak dia dapatkan, dan kematian brutal Marsinah, seorang aktivis buruh, pada 1993 memberikan peringatan mengerikan akan konsekuensi yang dapat terjadi kepada mereka yang berani melawan. Pada Juli 1996, granat dan kekerasan ekstrem digunakan untuk menghadapi para pengritik rezim di markas Partai Demokrasi Indonesia yang dipimpin Megawati Sukarnoputri di Jakarta, dan menewaskan lusinan aktivis.

Di sisi lain, yang banyak berubah adalah kadar kesatuan dan koherensi pada tingkat elite dan oligark. Dari sudut pandang oligarkis, Suharto sebagai kepala sistem sultanistik telah menjadi makin terkucil pada 1990-an. Pada awal krisis keuangan 1997, Suharto sudah ditinggalkan. Suharto bukannya menghadapi perlawanan dari para oligark atau elite angkatan bersenjata. Mereka tidak menggulingkan dia. Yang terjadi, perpecahan parah telah menggantikan persatuan dan koherensi di atas, terutama antara Suharto dan para pelaku terkuat lain di Indonesia. Hanya beberapa oligark yang memberi dukungan diam-diam kepada demonstrasi pada bulan-bulan pertama 1998 dan selama pendudukan gedung DPR. Dukungan mereka paling-paling berupa pendanaan kecil untuk makanan, air, dan kadang spanduk serta transportasi.

Yang jauh lebih penting adalah kesediaan mereka, yang kentara bagi semua orang di dalam dan luar negeri, untuk membiarkan Suharto dan keluarganya menerima sebagian besar krisis sendirian dan tanpa perlindungan. Mereka menarik dukungan terhadap Suharto dan melakukan berbagai hal yang mengganggu upaya Suharto menstabilkan sistem dan mempertahankan kekuasaan. Mereka melakukan semua itu tanpa takut ada pembalasan dari Suharto sebagaimana sikap mereka selama puluhan tahun sebelumnya. Ketika Suharto meminta mereka menggunakan sum-

ber daya mereka untuk menyelamatkan rezim, mereka malah memindahkan hampir $200 miliar ke luar negeri. Selagi IMF menyuntikkan puluhan miliar dolar uang tunai ke dalam sektor perbankan yang remuk-redam, para oligark dengan kurang ajarnya mencuri dana tersebut dan menggunakannya untuk berspekulasi melemahkan mata uang negara sendiri. Walau syarat-syarat yang ditetapkan serangkaian "*letter of intent*" IMF memukul seluruh bagian oligarki, syarat-syarat berat yang diajukan dalam kesepakatan-kesepakatan itu tampak dirancang untuk memukul anak-anak Suharto paling keras—dan itu diam-diam disyukuri para oligark dalam sistem.

Perpecahan di antara para pelaku kuat di atas—yang bukan hanya melibatkan oligark, melainkan juga unsur-unsur angkatan bersenjata, elite partai, pemimpin organisasi massa Islam, dan bahkan anggota-anggota kabinet Suharto—menciptakan ruang politik vital untuk mobilisasi pada saat terakhir yang cukup aman terhadap pembalasan langsung dan mendapat cukup momentum untuk mengalahkan rezim. "Semua orang ikut menendangi dia karena mereka tahu dia sudah jatuh," kata Rizal Ramli pada Februari 1998.[47] Jenderal Wiranto (2003, 60), yang menjadi kepala staf ABRI pada Februari 1998, menulis bahwa pada hari-hari menjelang kejatuhan Suharto, dia menyiapkan surat kepada presiden yang menyatakan "tuntutan perubahan tidak hanya datang dari kampus-kampus universitas tapi juga dari segala bagian masyarakat termasuk ... purnawirawan ABRI."

Selama paruh kedua 1997 dan bulan-bulan pertama 1998, anak-anak Suharto-lah yang tampil sebagai juru bicara yang membuat pengumuman dan membela sang presiden. Ini dimulai berbulan-bulan sebelum maraknya unjuk rasa mahasiswa. Kenyataan bahwa tak seorang pun elite atau oligark bersedia membela Suharto merupakan undangan terbuka untuk demonstrasi dan kritik frontal. Ketika para pelaku ambisius dalam militer sengaja menembak mahasiswa pengunjuk rasa yang tak bersenjata pada

---

[47] Percakapan dengan Dr. Rizal Ramli, mantan Menko Perekonomian di bawah Presiden Abdurrahman Wahid, lewat telepon ke Jakarta dari Chicago, 24 Februari 1998.

12 Mei 1998—mungkin tanpa diperintahkan Suharto—mereka membuat perlawanan yang hangat menjadi mendidih. Ketika Suharto kembali dari Mesir ke Jakarta, keinginan apa pun yang mungkin dia miliki untuk menggunakan pembantaian besar-besaran untuk menghentikan para pengunjuk rasa diredam kesadaran bahwa dia tak punya dukungan secara luas di lapisan atas—dan para pengunjuk rasa juga tahu itu.[48] Ketika Suharto akhirnya memberi lampu hijau untuk tanggapan keras pada hari-hari penghabisan, tak seperti biasa, perintahnya tidak jelas, dan yang lebih tak biasa, tak dituruti oleh Kepala Staf ABRI.[49]

Transisi Demokratis dan Oligarkis. Lengsernya Suharto pada Mei 1998 menandai permulaan transisi Indonesia menuju demokrasi elektoral. Indonesia menjadi sistem politik dengan persaingan bebas antarpartai dan kandidat untuk memperebutkan suara rakyat yang diberikan secara bebas (Schumpeter 1942, 271).[50] Transisi ini nyata dan bahkan radikal.

---

[48] Wawancara dengan Jenderal (Purn.) Wiranto di Jakarta, 28 Maret 2003.

[49] Pada 18 Mei 1998, Suharto memberi instruksi presiden kepada Kepala Staf ABRI Jenderal Wiranto, memberikan kekuasaan hukum militer tanpa batas kepada sang jenderal dan memerintahkan dia "melakukan segala yang diperlukan" untuk memulihkan stabilitas. Wiranto (2003, 60—2) menulis bahwa "yang membuat saya kaget waktu Presiden menaruh dokumen itu di tangan saya adalah kata-kata beliau: 'Terserah kamu, mau gunakan ini atau tidak.' Saya kaget dengan kata-kata itu. Itu tidak biasa, dan normalnya dalam keadaan seperti waktu itu kepala negara bakal berpikir masak-masak tentang risiko yang mungkin ada sebelum mengeluarkan instruksi seperti itu: kalau dia sudah kasihkan ke orang yang dipilih, tidak ada lagi tawar-menawar."(Cek teks asli di buku Wiranto—Penerj.) Ketika Wiranto kembali ke markas besar ABRI membawa instruksi presiden, para perwira lain takut komandan mereka, yang pernah menjadi ajudan Suharto dan dekat secara pribadi dengan Suharto, bakal memilih menyelamatkan rezim melalui cara represif yang diminta dalam naskah instruksi itu. Andai dia "melakukan tindakan represif total," Wiranto berpendapat, "pemerintah Orde Baru bakal bertahan untuk sementara waktu." Namun dia yakin bahwa dukungan terhadap rezim di semua tingkatan masyarakat untuk jangka menengah dan panjang sudah tidak ada. Wiranto memberitahu para perwira bahwa dia tak bakal menyerang. "Semua perwira di markas besar langsung menjabat tangan saya. Waktu itu juga saya sadar bahwa tekanan yang mereka tanggung untuk beberapa lama [diperintahkan membantai ribuan rakyat Indonesia demi alasan yang tak jelas] sudah hilang karena pernyataan dan sikap saya. (Cek teks asli di buku Wiranto—Penerj.)

[50] Dalam penggunaan biasa, demokrasi mengandung arti pemberian kekuasaan untuk memutuskan berbagai perkara kepada para pemilik suara, menyatakan kehendak rakyat (tanpa mempermasalahkan apakah "kehendak rakyat" itu benar ada atau tidak), atau mencerminkan kepentingan mayoritas warga negara. Demokrasi prosedural atau elektoral adalah konsep yang lebih sempit dan teknis, merujuk kepada suatu sistem politik yang memenuhi syarat minimal (tapi penting) persaingan bebas dalam pemilihan pemerintah yang berkuasa. Tak ada gagasan demokrasi lebih mendalam yang relevan. Suatu demokrasi prosedural memberi pilihan yang boleh jadi mewakili

Bangsa Indonesia menyelenggarakan pemilihan umum pertama pasca-Suharto pada 1999, dan pemilu yang dijadwalkan setiap lima tahun kemudian berlangsung pada 2004 dan 2009. Warga negara berpartisipasi dan memberi suara dalam lingkungan politik yang bernuansa debat terbuka dan kritis di forum umum, di kampus, di jalan, dan di media massa; persaingan antara lusinan partai politik memperebutkan kursi parlemen nasional dan daerah; dan sejak 2004, pemilihan presiden langsung. Kekerasan selama kampanye pemilu berkurang, para kandidat tidak diganggu atau dibunuh, dan para pemilih, walau banyak dimanipulasi, tidak diintimidasi serius. Hasil pemilihan umum tidak diketahui sejak awal, dan peralihan kekuasaan sejauh ini teratur serta konstitusional.[51]

Namun, itu semua baru transformasi yang paling kelihatan. Transisi demokratis ditemani transisi yang sama mendalamnya dengan efek besar namun sukar dimengerti tanpa teori oligark dan oligarki. Suharto bukan sekadar penjamin sultanistik atas amannya kekayaan para oligark Indonesia. Dia juga memberikan faktor penjinak yang mengatur dan membatasi perilaku oligarkis terhadap negara, masyarakat, dan sesama oligark. Suharto melakukan itu melalui sistem personalistik di mana semua kapasitas penjinakan dimonopoli oleh presiden melalui proses perusakan sengaja terhadap lembaga hukum, yang jika diberi kuasa kembali dan berfungsi secara tak-pribadi, dapat menjinakkan para oligark dan penguasa Indonesia juga.

Lengsernya Suharto punya efek ganda dengan konsekuensi saling bertentangan. Hasilnya adalah transisi menuju demokrasi, sekaligus transisi menuju oligarki penguasa kolektif yang tak jinak. Suharto dikesampingkan dan angkatan bersenjata lemah karena selama berpuluh tahun

---

kepentingan masyarakat secara luas atau sempit kepada pemberi suara. Tidak ada kontradiksi inheren antara sistem yang dinilai memang merupakan demokrasi elektoral namun didominasi minoritas kecil pelaku dalam penentuan agenda dan kebijakan yang dijalankan pemerintah hasil pemilu demokratis.

[51] Tuduhan kecurangan berupa manipulasi perhitungan, pengumuman hasil, dan daftar pemilih lewat komputer, terutama pada 2009, telah diputuskan oleh pengadilan—sehingga menyebabkan beberapa kali pemungutan suara ulang di tingkat provinsi, tapi tidak sampai membatalkan pemilu pada tingkat nasional.

para perwira tertingginya dipilih berdasarkan ketiadaan keberanian dan ketidakmampuan memimpin. Keadaan itu membuka jalan bagi hidup kembalinya bentuk dan prosedur demokrasi institusional. Bukannya dilaksanakan oleh masyarakat madani, yang terlalu berantakan dan lemah untuk berperan demikian di Indonesia, demokrasi segera ditangkap dan didominasi oleh para oligark. Demokrasi elektoral tak memberi batas inheren bagi oligark. Sebaliknya, di Indonesia demokrasi elektoral memberikan cara baru untuk mengusahakan kepentingan oligarkis individu maupun kolektif. Lembaga-lembaga demokrasi malah memberdayakan, bukan mengekang, para oligark Indonesia sejak 1998. Lembaga-lembaga itu telah menyediakan arena untuk maraknya kerja sama dan persaingan antar-oligark.

Lembaga-lembaga hukum mesti dibahas terpisah. Pembangkitan kembali lembaga-lembaga hukum tidak mesti punya hubungan dengan demokrasi elektoral dan melibatkan dinamika kekuasaan yang sangat berbeda. Lembaga pemerintahan dan penegak hukum yang efektif, terutama kalau diberdayakan dengan cara tak-pribadi, per definisi menjadi lebih kuat daripada individu-individu terkuat dalam sistem. Lembaga-lembaga itu tidak menghilangkan oligarki—itu perkara material. Namun, lembaga-lembaga hukum membatasi perilaku oligark, sehingga tidak bisa direbut atau didominasi. Transisi ganda 1998—demokratis dan oligarkis—menyajikan kesempatan dan tantangan baru kepada para oligark Indonesia. Kedua transisi mengubah konteks pertahanan kekayaan dan sifat ancaman yang dihadapi oligark. Lembaga-lembaga hukum Indonesia yang rusak terbukti bukan tandingan lapisan oligark yang memiliki kekuasaan material, yang Suharto ciptakan, kendalikan, dan sesudah lengsernya, lepas kendali.

Kegagalan hukum dan penegakannya menjelaskan mengapa keberhasilan kelembagaan yang menyertai transisi demokratis tidak mendorong Indonesia ke jalur menuju oligarki sipil. Indonesia justru bergerak ke arah oligarki penguasa kolektif yang tak berfungsi dengan baik, yang terorganisasi sebagai suatu demokrasi elektoral, di mana pelaku yang bisa mendominasi panggung politik hanyalah oligark yang memiliki kekayaan

pribadi yang besar, dan elite yang mampu menarik atau mengambil sumber daya negara cukup besar. Hasilnya adalah demokrasi kriminal di mana para oligark yang tak terjinakkan bersaing dalam politik melalui pemilihan umum. Sekarang kita beralih ke penelusuran singkat atas oligarki penguasa elektoral yang muncul sesudah oligarki sultanistik Suharto runtuh.

Oligarki Penguasa Kolektif Tak Jinak di Indonesia. Bab sebelumnya mengenai oligarki penguasa kolektif menegaskan pentingnya kadar perlucutan senjata oligark. Keterlibatan langsung oligark pada aspek pemaksaan dalam pertahanan kekayaan punya dampak besar kepada hubungan dalam oligarki dan bentuk serta stabilitas oligarki penguasa kolektif. Tantangan utamanya adalah supaya para oligark mencapai setidaknya perlucutan senjata sebagian sambil menciptakan kapasitas pemaksaan bersama, lalu menjaga agar kapasitas bersama itu (angkatan bersenjata yang terorganisasi dalam skala besar) tidak dibajak anggota-anggota oligarki penguasa kolektif yang semaunya. Pembentukan solusi stabil di Athena, Roma, dan kasus-kasus zaman pertengahan diperumit situasi di mana para oligark dilucuti sebagian senjatanya di pusat kekuasaan tapi tetap berperan dalam pemaksaan di pedesaan. Kasus Roma dibuat makin rumit oleh para oligark yang mengubah penunjukan sementara sebagai jenderal Romawi menjadi posisi dominasi permanen atas oligarki penguasa kolektif.

Keadaan spesifik oligarki penguasa kolektif baru Indonesia sudah memecahkan masalah kronis pemaksaan oligarkis itu sejak awal. Para oligark Indonesia muncul belakangan pada periode modern, ketika suatu negara pasca-kolonial sudah terbentuk. Mereka merupakan produk seorang oligark sultanistik, bukan kelompok mapan yang salah satu anggotanya mengambil alih kendali. Selain itu, para oligark Indonesia sejak awal tak bersenjata. Tak satu pun faktor yang lebih penting untuk menjelaskan kestabilan luar biasa oligarki penguasa elektoral Indonesia sesudah 1998, meski banyak ketegangan kelas, agama, etnis, dan daerah di seluruh Indonesia. Perbedaannya dengan Filipina pada semua aspek tersebut cukup besar.

Berkurangnya risiko kekerasan di dalam oligarki tidak berarti para

oligark beroperasi dalam lingkungan yang tak berbahaya. Pertanyaannya adalah sumber ancaman dan cara yang digunakan untuk melakukan pertahanan kekayaan. Transisi ke demokrasi elektoral yang hidup belum menghadirkan ancaman besar dari bawah. Masyarakat madani Indonesia, terutama siapa pun yang terkait dengan Kiri (yang di Indonesia masih dihubung-hubungkan dengan PKI) tetap terlalu terpecah-belah dan tak terorganisasi sehingga tak bisa mengajukan tantangan serius kepada para oligark. Para oligark justru menghadapi maraknya ancaman lateral dan ancaman dari atas. Bahaya tersebut tidak berasal dari "negara" dalam arti penagihan pajak atau penyitaan harta, melainkan dari berbagai elite yang bergerak sendiri-sendiri dengan menggunakan kantor pemerintah dan jabatan administratif di Jakarta, provinsi-provinsi, dan kabupaten/kota untuk memeras kekayaan oligark dalam permainan bagi-bagi versi baru yang kurang halus. Dalam menghadapi segala ancaman itu, para oligark terpaksa mengerahkan sumber daya material cukup besar untuk terus melanjutkan tujuan utama mereka, pertahanan kekayaan.

Sumber daya kekuasaan paling vital di Indonesia sejak lengsernya Suharto adalah uang.[52] Itu berlaku di ranah demokrasi baru Indonesia dan permainan baru persaingan dan pertahanan di antara para oligark penguasa kolektif Indonesia yang tak jinak. Untuk pertama kali dalam sejarah modern Indonesia, politiknya lebih didominasi para oligark ketimbang elite yang terpecah-belah. Mereka mencakup juga elite militer, yang tidak punya profesionalisme kelembagaan independen dan mudah terpengaruh uang sebagaimana semua unsur lain dalam sistem politik.

Capgemini (2008) menghitung bahwa pada 2008 Indonesia punya sekitar 25.000 miliuner. Merrill Lynch memperkirakan bahwa 20.000 lagi miliner Indonesia dengan aset gabungan $90 juta lebih (sebagian besarnya diduga ilegal) hidup di Singapura untuk mengamankan kekayaan dan diri. Divisi manajemen kekayaan PT Bank Mandiri, bank terbesar

---

[52] Bukan berarti kemampuan oligark menyewa dan mengerahkan kekuatan pemaksa tidak ada sama sekali. Malah, penggunaan preman, yang dulu hanya bisa dilakukan elite militer di bawah Suharto, menjadi satu faktor yang berkembang pesat di antara para oligark di Indonesia. Lihat Ryter (2009).

di Indonesia, menyatakan ada tiga ratus orang Indonesia dengan nilai harta bersih sekitar $42 miliar. Forbes (2010) melaporkan bahwa empat puluh warga negara Indonesia terkaya punya harta bernilai kira-kira $42 miliar. Dua belas yang teratas adalah miliarder dan gabungan aset mereka kira-kira $28 miliar. Oligark terbesar di daftar memiliki harta pribadi $7 miliar, sementara yang urutan empat puluh berharta $240 juta. Rata-rata harta keempat puluh orang itu adalah $1,05 miliar (Nam 2009; Capgemini 2010; Ellis 2010; Koh 2010). Para oligark Indonesia, yang hanya berupa segelintir orang di kalangan atas, mengendalikan timbunan kekayaan terkonsentrasi yang besar sekali namun juga menunjukkan pola stratifikasi ekstrem dalam oligarki.

Sumber daya kekuasaan material digunakan oleh oligark dengan berbagai cara di Indonesia pasca-1998; karena oligark keturunan Cina tetap sukar mendapat jabatan tinggi negara dan partai, para oligark pribumi punya variasi penggunaan harta yang lebih besar. Walau ada pengecualian-pengecualian yang spektakuler, para oligark pribumi rata-rata memiliki harta lebih sedikit daripada para oligark etnis Cina, tapi oligark pribumi memonopoli kesempatan menambahi kekuasaan material mereka dengan uang yang dicuri langsung dari lembaga negara. Sumber daya itu berperan penting dalam pertarungan pribumi memperebutkan jabatan-jabatan tertinggi di Indonesia, sementara pertarungan dengan banyak wajah itu menghabiskan sumber daya para oligark pribumi yang terlibat. Dilakukanlah upaya-upaya untuk membiayainya dengan memeras para oligark keturunan Cina. Namun, cara ini hanya mempan ketika oligark pribumi yang meminta uang bisa serius mengancam akan menimbulkan masalah yang mahal bagi para "donor" politik. Tak ada kasus yang menggambarkan lebih baik berbagai penggunaan kekuasaan material oligarkis sejak kejatuhan Suharto daripada kasus Akbar Tanjung.

Bahaya Kelompok Tengah Oligark. Akbar Tanjung ialah seorang oligark pribumi yang cukup besar untuk bermain dalam persaingan oligarkis pasca-1998, tapi tak cukup besar untuk menang kalau bersaing langsung dengan lawan yang jauh lebih kaya.[53] Maka jalan hidupnya

[53] Akbar Tanjung memang kaya, tapi skala kekayaannya sukar diperkirakan karena sebagian besar

bisa dijadikan contoh untuk menunjukkan ancaman yang dihadapi oligark serta cara pertahanan yang mereka gunakan menghadapi sesamanya dalam konteks demokrasi elektoral Indonesia. Walau oligarki Indonesia mengalami transformasi besar sejak 1998 dari jinak ke liar (dan dari sultanistik ke penguasa kolektif), transisinya juga berupa kesinambungan sempurna oligarki. Lembaga hukum yang lemah tidak hanya tak mengancam serius Suharto dan keluarganya; nyaris tak ada orang rezim Orde Baru yang dituntut dan dipenjara, apa pun pelanggarannya.[54] Dua puluh dua anggota kabinet 1998 Suharto tetap menjadi menteri dalam kabinet Habibie, dan enam belas di antaranya memegang jabatan yang sama.[55] Akbar Tanjung, yang pertama kali menjadi menteri pada akhir 1980-an dan bekerja dalam tiga kabinet terakhir Suharto, merupakan salah seorang yang tetap menjadi menteri namun berpindah posisi pada Mei 1998, menjadi Menteri Sekretaris Negara di bawah Presiden Habibie.

Sumber daya kekuasaan Akbar Tanjung berlapis-lapis; dia bisa menggunakan kekayaannya sendiri sebagai kekuasaan material, dan juga menggunakan jabatan politik elite. Karena punya basis dukungan yang luas di dalam Golkar, yang tumbuh makin kuat pada tahun-tahun itu, Akbar Tanjung terpilih menjadi ketua umum partai tersebut pada Juli 1998 dan menjabat sampai Desember 2004. Dia juga menjadi ketua DPR dari 1999 sampai 2004, meski Golkar hanya menjadi urutan kedua dalam Pemilu 1999. Sebagai ketua umum Golkar, Akbar Tanjung mencoba menjadi calon presiden dari Golkar pada April 2004, dan pada tahun

---

kekayaannya didapat melalui jabatan pemerintah dan partai yang dia pegang selama puluhan tahun. Satu unsur definisi oligark adalah kemampuan mengerahkan sumber daya bukan milik pribadi *seolah-olah* milik pribadi. Saluran itu penting bagi sosok seperti Akbar Tanjung yang mencapai status oligark melalui posisi elite.

[54] Bob Hasan, seorang keturunan Cina konco Suharto, dipenjara. Putra termuda Suharto, Tommy, menjalani empat tahun dari masa tahanan lima belas tahun karena memerintahkan pembunuhan seorang hakim agung yang menolak sogokan dan mendukung putusan pengadilan lebih rendah terhadapnya pada 2001. Kasus itu merupakan tindak kekerasan yang jarang terjadi di tingkat atas. Ironisnya, Tommy mungkin bisa menghindari masuk penjara karena tuntutan awalnya kalau dia tidak membunuh hakim agung karena perkara itu. Sejak bebas dari penjara, Tommy bergerak bebas di antara elite Jakarta dan menikmati liputan pers.

[55] Tiap pos menteri strategis kecuali menteri keuangan tak mengalami perubahan pejabat dalam transisi dari Suharto ke Habibie.

yang sama kemudian mencoba memperpanjang kedudukannya sebagai ketua umum. Meski punya kekuasaan kelembagaan yang mengesankan dalam partai Golkar, Akbar Tanjung kalah dalam dua upaya tersebut akibat kekuatan material yang digunakan para oligark yang menjadi lawannya.

Kisah Akbar Tanjung dimulai dengan penggelapan uang rakyat versi biasa. Sebagai Menteri Sekretaris Negara di bawah Presiden Habibie, dan ketua umum Golkar, Akbar Tanjung menggelapkan dana Bulog senilai $5 juta untuk memperkuat kedudukannya dalam partai dan mendukung Golkar dalam Pemilu 1999. Akbar Tanjung menyatakan bahwa secara teknis tindakannya bukan penggelapan karena presiden telah memerintahkannya menyalurkan dana Bulog untuk membantu penduduk miskin. Namun, tidak ada rekaman perintah tersebut. Para elite dan oligark Indonesia sering menunjukkan kreativitas terhebat mereka ketika membuat kedok bagi pencurian yang mereka lakukan—bukan karena takut hukum, melainkan karena mereka takut para oligark pribumi yang menjadi pejabat atau elite berkedudukan strategis di pemerintahan bisa memakai hukum secara selektif agar memperoleh keuntungan dalam persaingan antar-oligark atau memaksa minta bagian jika ada jalan. Namun, penggelapan dana Bulog tersebut terhitung kecil menurut standar Indonesia, sehingga Akbar Tanjung dan kawan-kawan tampaknya tidak hati-hati dalam menyembunyikan jejaknya.

Tak ada yang terjadi sampai 2001, ketika Rizal Ramli, yang telah dipenjara beberapa puluh tahun sebelumnya karena menjadi aktivis mahasiswa yang menentang Suharto, menjadi kepala Bulog dan mengaudit keuangannya. Akbar Tanjung, yang waktu itu merupakan ketua umum Golkar dan ketua DPR, pontang-panting menjelaskan keadaan keuangan Bulog. Bukannya membagikan bantuan kepada penduduk miskin lewat saluran resmi pemerintah, dia mengklaim mentransfer uangnya ke yayasan swasta, tapi tidak bisa menyebutkan nama yayasan itu. Begitu ditemukan, yayasan itu tak bisa menunjukkan bukti telah memberi bantuan kepada penduduk miskin. Banyak bukti menunjukkan bahwa uang Bulog itu masuk ke dana yang dipergunakan Akbar Tanjung sekehendaknya.

Uang itu masuk kantong pribadi. Selagi kasusnya terungkap, jelaslah bahwa yang penting bagi yang berwenang bukan mengikuti jalur uangnya, dan mereka tidak pernah menyelidiki aliran dana ke Golkar. Sasarannya ialah Akbar Tanjung, seorang oligark dengan ambisi menjadi presiden.

Terhalangnya para oligark keturunan Cina dari jabatan tinggi pemerintahan selama Orde Baru tidak pernah memberikan kelebihan signifikan bagi para oligark pribumi karena kedekatan dengan Suharto memberi keamanan lebih terjamin daripada apa pun selama masa kekuasaan sultanistik Suharto. Namun, perimbangan kekuasaan di dalam oligarki Indonesia berubah drastis sesudah 1998 ketika lengsernya Suharto meningkatkan kekuasaan oligark dan elite pribumi, yang bisa meraih kekuasaan jabatan untuk mengancam dan menawarkan perlindungan, dan tersebar di ratusan jabatan penting pada tingkat nasional dan provinsi. Sejak kemerdekaan, jabatan tinggi dalam pemerintahan telah digunakan untuk pemerasan dan *backing*. Selama Orde Baru, jabatan-jabatan itu tidak berdaya menghadapi para oligark yang mengatasnamakan Suharto. Pemerasan harus difokuskan kepada para pelaku di luar lingkaran oligarki yang berpusat pada presiden. Jatuhnya Suharto mendadak membuat para oligark di tiap tingkat menjadi rentan. Muncullah insentif baru bagi oligark pribumi untuk menginvestasikan sumber daya material demi kendali atas kekuasaan jabatan yang makin besar.

Perebutan jabatan tinggi dalam politik juga mendatangkan keuntungan bagi pertahanan oligarkis. Para oligark pribumi mulai menanamkan sumber daya cukup besar dalam politik partai dan usaha mencapai jabatan tinggi dalam upaya melindungi diri dari ancaman terhadap kekayaan mereka yang bersumber tak jelas, juga banyak kejahatan lain yang telah mereka lakukan sebelum dan sesudah Suharto lengser. Salah satu transformasi terbesar sejak transisi demokrasi adalah bahwa media besar, yang dimiliki para oligark dan digunakan secara luas dalam pertarungan antaroligark, terus-menerus berkoar mengenai tingkat korupsi yang kelewatan. Afiliasi partai dan posisi sebagai kandidat untuk jabatan tinggi memperke-

nankan tertuduh menganggap tuduhan terhadap dirinya berbau politis.[56] Banyak oligark tertarik terlibat langsung dalam politik agar bisa menggunakan mekanisme penangkis itu—mengeluarkan sumber daya pribadi cukup banyak untuk masuk ke jajaran atas partai-partai yang sudah ada atau mendirikan partai baru. Prestasi partai yang lumayan (di Indonesia berarti setidaknya mendapat 5 persen suara rakyat) bisa berarti jaminan mendapat pos kabinet yang menguntungkan atau pembayaran uang berjumlah besar dalam hiruk-pikuk pembentukan koalisi untuk mendukung calon presiden.

Sisi lainnya adalah bahwa seorang kandidat politik kuat, terutama untuk kursi kepresidenan, bisa menjadi sasaran serangan dan gangguan dari oligark dan elite berpengaruh lainnya. Ketika skandal "Bulog-gate" meledak pada 2001, posisi kuat Akbar Tanjung sebagai ketua umum Golkar dan ketua DPR membuat dia menjadi calon kuat presiden. Pengaruhnya dalam parlemen, suatu lembaga tempat tidak ada yang bergerak maju atau berhenti tanpa ada uang berpindah tangan, membuat Akbar Tanjung bisa mencegah pembentukan "panitia khusus". Namun, Akbar Tanjung dianggap ancaman cukup besar sehingga para pesaing politik utamanya, termasuk di dalam Golkar (yang menaungi paling banyak oligark besar), menganggap dia perlu dilemahkan dengan cara melanjutkan persidangan kasus korupsinya di pengadilan negeri.

Ketika Akbar Tanjung resmi didakwa, media menuntut agar dia turun dari jabatan ketua DPR. Akbar Tanjung menolak dan mengatakan dia tak bersalah sampai terbukti bersalah oleh pengadilan. Sesudah diputus bersalah dan divonis tiga tahun penjara pada September 2002, dia ber-

---

[56] Cara ini merupakan unsur penting dalam tanggapan Laksamana Sukardi, yang dituduh menggelapkan puluhan juta dolar selagi menjadi menteri dalam kabinet Presiden Megawati Sukarnoputri, dan mendirikan serta mengetuai partai politik baru. (Wawancara dengan Laksamana Sukardi di Bandung, 10 Desember 2006.) Laksamana Sukardi sudah tidak lagi menjabat menteri sejak Presiden Megawati kalah dalam Pemilu 2004. Dia langsung mendapat banyak telepon dari orang-orang yang mencoba memeras. "Kami sering ditelepon orang yang minta uang, biarpun kami tidak punya," istrinya menjelaskan. "Jadi dia ganti nomor telepon tiap beberapa hari." Laksamana Sukardi resmi ditetapkan sebagai tersangka dalam satu kasus korupsi besar terkait tanker Pertamina pada 3 November 2007, tapi tidak pernah dipenjara atau didakwa bersalah atas kejahatan apa pun.

kata masih berhak menjadi ketua DPR selagi kasusnya naik banding. Meski putusan pengadilan diperkuat sesudah banding pada Januari 2003, Akbar Tanjung tetap bercokol di jabatan-jabatannya di Golkar dan DPR, dan menyatakan putusan itu tak adil. Harapan terakhir Akbar Tanjung adalah Mahkamah Agung. MA memutuskan Akbar Tanjung tak bersalah pada Februari 2004.[57]

Ada tiga hal yang penting pada putusan bebas Akbar Tanjung, dan tak satu pun yang berhubungan dengan logika atau prinsip hukum. Pembelaan Akbar Tanjung adalah dengan menyatakan dia hanya melaksanakan perintah langsung dari presiden. Jaksa sudah siap menghadapi itu, menyatakan bahwa Akbar Tanjung seharusnya tidak menuruti perintah penggelapan.[58] Namun jika Mahkamah Agung menguatkan putusan pengadilan sebelumnya, ada risiko mantan presiden Habibie, seorang oligark yang keluarganya mengelola kawasan khusus Pulau Batam seolah tanah milik pribadi, dapat menjadi terlibat dalam perkara itu. Menurut satu sumber yang dikutip media sebelum putusan dijatuhkan, para hakim berpikir: "jika Akbar dinilai bersalah, Habibie juga harus kena." (*Tempo* 2004).

Alasan kedua adalah bahwa dengan reputasi Akbar Tanjung yang sudah jatuh, bagi para pemain lain dalam sistem, lebih menguntungkan apabila Akbar Tanjung tetap menjadi ketua umum partai Golkar dan ketua DPR, supaya Golkar melemah. Pada waktu putusan Mahkamah Agung dijatuhkan, kalkulasi dalam kubu Presiden Megawati yang juga terus-menerus dihajar tuduhan korupsi sudah bergeser dari melemahkan Akbar Tanjung (misi sudah terselesaikan) ke memaksa para oligark di Golkar menghabiskan banyak sumber daya untuk menggeser tokoh yang

---

[57] Yang jauh lebih mengejutkan daripada pembebasan Akbar Tanjung adalah bahwa dia sebenarnya diputus bersalah oleh dua pengadilan negeri. Seorang narasumber politik majalah *Tempo* yang berkedudukan tinggi berkomentar pada malam sebelum pembacaan putusan MA atas kasus Akbar Tanjung: "Kalau Akbar [Tanjung] dinyatakan tak bersalah, maka dunia politik Indonesia akan tetap 'normal', tanpa gejolak atau kejutan besar."

[58] Dakwaan menyatakan bahwa hukum mewajibkan Akbar Tanjung tidak mengikuti perintah atasannya: "Akbar seharusnya tidak menyetujui atau memberikan saran kepada Presiden agar penggunaan uang non-neraca Bulog tidak dilaksanakan" (*Tempo* 2004).

dipandang memiliki basis dan jejaring lembaga partai paling kuat di antara semua politikus Indonesia. Mantan Panglima ABRI Wiranto, yang pengaruhnya di Golkar terbatas, mendapat momentum untuk mencalonkan diri sebagai presiden tiap kali Akbar Tanjung dipermalukan secara publik pada bulan-bulan sebelum konvensi partai Golkar 2004 yang memilih calon presiden dari Golkar. Laporan media menunjukkan bahwa Presiden Megawati takut Wiranto akan mencalonkan diri jadi presiden, dan "beberapa kolega politiknya tidak menutup-nutupi harapan mereka bahwa pembersihan nama Akbar Tanjung bisa melumpuhkan kampanye Jenderal Wiranto" (Perlez 2004).[59]

Faktor ketiga adalah sumber daya oligarkis Akbar Tanjung. Sebagaimana akan diungkap, Akbar Tanjung bukanlah oligark terkaya di panggung politik Indonesia. Namun, sebagaimana ditunjukkan pada kasus korupsi Bulog, dia mampu menggunakan sumber daya pribadinya untuk kepentingan politik dan pertahanan kekayaan dengan mengerahkan sumber daya partai dan publik seolah-olah miliknya sendiri. Pada minggu-minggu sesudah putusan Mahkamah Agung yang mengakhiri tuduhan terhadap Akbar Tanjung, muncullah bukti bahwa uang berperan penting dalam menghasilkan putusan tak bersalah. Seorang makelar kasus atau "markus" menggugat Akbar Tanjung karena memangkiri kontrak, tidak membayar penuh biaya mengatur putusan kasusnya.

Kito Irkhamni, seorang mantan asisten Jaksa Agung, mengaku mencairkan cek dari Akbar Tanjung senilai hampir $35.000 untuk "biaya operasional." Kemudian dia menyatakan dalam gugatannya bahwa sang Ketua DPR telah setuju untuk membayarnya sekitar $115.000 sebagai "biaya komitmen untuk jasa pemberian informasi mengenai perkembangan kasus korupsi Akbar Tanjung dari pengadilan negeri sampai Mahkamah Agung," dan untuk "meyakinkan para hakim" bahwa Akbar Tanjung tak bersalah. Kito Irkhamni mengklaim dia sudah melaksanakan

---

[59] "Menurut sumber TEMPO di PDI Perjuangan, banyak partai pesaing Golkar memang berkepentingan agar Akbar bebas. Sebab, bebasnya Akbar diduga akan memicu konflik antara peserta konvensi di Partai Golkar." Bagir Manan, Ketua Mahkamah Agung ketika itu, merasa perlu menyatakan bahwa "tidak ada upaya mempengaruhi hakim" (*Tempo* 2004).

tugasnya dalam perjanjian pengaturan kasus, dan menuntut bayaran penuh ditambah ganti rugi hampir setengah juta dolar. Gugatan perdata itu tak hanya tidak memicu penyelidikan kriminal, tapi ajaibnya, seorang hakim malah ditunjuk untuk mendampingi kedua pihak mencari penyelesaian perselisihan (Sri Saraswati 2004; *Jakarta Post* 2004).

Sebelum 1998, Akbar Tanjung dapat menghindari pengeluaran pertahanan seperti itu. Pada puncak masa kekuasaan sultanistik Suharto, para oligark yang masuk lingkar dalam presiden menikmati perlindungan maksimal. Tak seorang pun dalam pemerintahan, terutama dalam sistem hukum, berani mengotak-atik orang-orang yang diketahui dekat dengan Suharto. Selama Orde Baru, bisnis makelar kasus lebih marak di tepi oligarki, bagi mereka yang jauh dari pusat kekuasaan sehingga rawan diserang. Tatanan itu berubah secara dramatis ketika Suharto jatuh. Para makelar kasus bergerak ke atas piramida oligarki dan bisnis markus makin subur di tengah oligarki liar, sejak hilangnya peran Suharto sebagai penjinak. Aktif kembalinya sistem hukum Indonesia sejak transisi demokratis tidak menghasilkan supremasi hukum, tapi malah menyuburkan industri bagi-bagi yang kasar. Pertahanan kekayaan dan keamanan oligark dicapai melalui pembayaran untuk putusan perkara hukum yang memenangkan para oligark, atau mencegah terjadinya kasus yang melibatkan mereka.

Para oligark yang jauh lebih kaya daripada Akbar Tanjung punya operator sendiri yang pekerjaannya menjalankan mesin pertahanan kekayaan. Untuk oligark menengah seperti Akbar Tanjung, yang jabatan serta kedudukannya membuat dia punya perlindungan yang lumayan, makelar kasus sangat diperlukan. Seorang markus mengaku bahwa bayaran atas jasanya dapat mencapai Rp20 miliar per kasus (Tempo 2010). "Tergantung kasusnya," kata Neta Pane, seorang pakar korupsi dalam sistem hukum Indonesia. "Kalau kasusnya terkenal ... bayarannya lebih mahal. Kalau ada markus lain terlibat, tambah mahal lagi" (Rayda 2009).

Kemampuan oligarkis Akbar Tanjung diuji lagi di Konvensi Golkar, tak sampai seminggu sesudah berita gugatan markus-nya muncul di halaman depan media. Konvensi yang dibuka pada 20 April 2004 itu asli-

nya dimaksudkan sebagai sarana memanfaatkan basis kelembagaan Akbar Tanjung yang kuat di partai tersebut. Beberapa faksi di Golkar telah menyerukan agar sang ketua umum yang dihajar dari sana-sini itu turun karena skandal Bulog dan menuntut Akbar Tanjung berjanji tidak mewakili Partai Golkar sebagai kandidat presiden pada pemilihan presiden Juli 2004. Rully Chairul Azwar, sekretaris Golkar yang bertanggung jawab atas kampanye kepresidenan 2004 dan anak didik Akbar Tanjung, memikirkan cara untuk menangkis tuntutan itu dengan mengumumkan, dalam semangat baru demokrasi, bahwa Golkar untuk pertama kalinya bakal menyelenggarakan konvensi supaya delegasi-delegasi cabang partai, yang kebanyakan setia pada Akbar Tanjung, bisa memilih calon presiden dari Golkar.[60] Dalam konvensi akan ada pemungutan suara—dan faksi Akbar Tanjung yakin akan menang.[61]

Ratusan pengurus partai di seluruh Indonesia berutang politis kepada Akbar Tanjung atas dukungan dan bantuan kepada mereka selama bertahun-tahun. Banyak yang tak dapat naik dalam Golkar tanpa bantuan Akbar Tanjung. Biasanya, barisan loyalis partai seperti itu kiranya cukup untuk menjamin kemenangan untuk Akbar Tanjung. Namun, mengingat pengalaman 1999, ketika Presiden Habibie menggunakan sumber daya keuangan oligarkis yang besar untuk meraih posisi calon presiden dari Golkar, seharusnya membuat Akbar Tanjung berpikir lagi mengenai peluangnya pada konvensi 2004.[62] Walau di antara delapan kandidat dalam konvensi tak seorang pun memenangi suara mayoritas delegasi, prediksi bahwa basis kelembagaan Akbar Tanjung bakal memberi keung-

---

[60] Wawancara dengan Rully Chairul Azwar di Jakarta, 19 April 2004.

[61] Ikrar Nusa Bakti, analis independen di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), berpendapat bahwa Akbar Tanjung berpeluang besar menang di konvensi karena "pengaruh kedudukannya membuat dia berpengaruh bagi para pengurus partai di seluruh Indonesia." "Percuma [para calon] yang lain berkampanye," kata Ikrar Nusa Bakti, "karena Akbar [Tanjung] juga yang bakal menang" (Khalik 2004).

[62] Robison & Hadiz (2006, 235) menulis bahwa para pendukung Presiden Habibie "jelas unggul ketika mereka bisa memastikan pencalonannya dalam Rapat Pimpinan Golkar pada Mei 1999—mengalahkan Akbar Tanjung—dan ketika itu politik uang konon marak terjadi." Media melaporkan "penyogokan besar-besaran atas delegasi-delegasi partai dari daerah oleh kubu Habibie."

gulan tampak terbukti: dia mendapat suara paling besar di antara kedelapan kandidat, diikuti Wiranto.

Salah seorang kandidat lain, oligark yang rupanya salah mengira berapa banyak yang harus dikeluarkan untuk membuat delegasi-delegasi tak ingkar janji, terkejut ketika dia tidak menang pada putaran pertama. "Kemarin saya sudah dapat mayoritas," katanya tak percaya. "Mereka semua berani sumpah sambil pegang Qur'an!"[63] Saat yang menentukan tiba pada masa reses singkat sebelum pemungutan suara putaran kedua. Seorang oligark yang telah ikut serta dalam konvensi merujuk jeda itu sebagai "minuet", ketika kekuasaan material oligarkis murni digunakan untuk memastikan Akbar Tanjung kalah karena para loyalisnya sendiri pada putaran kedua. "Mereka datang bawa koper-koper pada saat terakhir. Perubahan besar," si oligark mengingat cara uang dibawa ke konvensi. "Benar-benar pelajaran buat saya," dia menambahkan.[64] Wiranto mendapat posisi calon presiden sesudah menang tipis.

Laga terakhir Akbar Tanjung terjadi pada Musyawarah Nasional (Munas) Partai Golkar di Bali, Desember 2004. Wiranto gagal pada pemilihan presiden 2004 dan Akbar Tanjung, yang masih menjabat ketua umum, sudah meraih kembali kendali atas Golkar pada bulan-bulan terakhir 2004. Ketika menyampaikan pidato pertanggungjawaban berisi laporan kepemimpinannya atas partai tersebut pada tahun-tahun sulit sesudah runtuhnya Orde Baru Suharto, dia menerima dua kali tepuk tangan sambil berdiri dari hadirin, para perwakilan daerah. Akbar Tanjung tampak seperti akan menjabat ketua umum lagi sampai Jusuf Kalla dan Aburizal Bakrie, dua oligark besar dalam Golkar, menggabungkan sumber daya keuangan mereka untuk membalikkan momentum Akbar Tanjung. Oligark "E" mengenang titik balik itu:

---

[63] Percakapan dengan seorang kandidat di Konvensi Golkar, Jakarta, segera sesudah penghitungan suara putaran pertama, 20 April 2004.

[64] Wawancara rahasia dengan Oligark "E" di Jakarta, 24 April 2009. Si oligark mengklaim bahwa tim Wiranto membayarkan sebagian uang sebelum pemungutan suara dan berjanji melunasi sisanya sesudah calon mereka menang. "Tapi dia tidak bayar sisanya," si oligark menambahkan.

> Di Munas Denpasar, uang dikeluarkan di toilet! Orang-orang jadi ragu waktu memilih. Dan tahu tidak apa yang mereka lakukan? Mereka bawa telepon genggam ke bilik suara untuk membuktikan mereka memilih "A" atau "B". Jadi mereka diberi separuh [uang yang dijanjikan] dulu, lalu kalau sudah menunjukkan benar memilih Jusuf Kalla, sisanya diberikan.

Tiada tokoh politik lain di Indonesia yang punya reputasi lebih kuat sebagai pemain partai yang efektif, pembangun jaringan yang tak kenal lelah, dan jagonya politik dan manuver partai, daripada Akbar Tanjung. Dan tak ada partai lain di Indonesia yang lebih terlembaga dan "modern" daripada Golkar. Namun Akbar Tanjung, oligark kecil, berkali-kali dipecundangi para oligark yang jauh lebih tangguh—yang semuanya punya beban hukum besar dari masa lalu. Para oligark tersebut dapat memengaruhi suara, membalik momen politik penting, dan membeli hasil politik dan hukum tertentu dengan menggunakan kekuasaan material pada skala yang mengalahkan semua sumber daya kekuasaan lain yang bisa dikerahkan. Selagi mengenang dengan gemas perjuangannya dalam partai, Akbar Tanjung berkata, "Hal yang paling penting di dalam Golkar itu bukan kekuasaan, tapi uang."[65]

Oligark Keturunan Cina. Pemisahan rasial dan etnis di antara oligark bisa punya pengaruh besar pada suatu oligarki. Kalau dibanding oligark pribumi, para oligark keturunan Cina di Indonesia lebih terbatas cara penggunaan sumber daya kekuasaannya sejak 1998. Meraih jabatan tinggi, memegang posisi petinggi partai, dan memiliki afiliasi strategis dengan

---

[65] Wawancara dengan Akbar Tanjung di Jakarta, 15 Juli 2009. Akbar Tanjung mengerti bahwa uang adalah bentuk kekuasaan—tapi kekuasaan yang menurutnya menyesatkan dan tak sah. Golkar kurang baik prestasinya dalam pemilihan umum 2009 dan calon presidennya juga kalah. Debat mengenai perlunya peralihan ke generasi baru pecah pada malam sebelum Munas Golkar untuk memilih ketua umum baru. Yuddy Chrisnandi, seorang anggota DPR dan calon ketua umum Golkar yang sedang naik daun, menunjukkan bahwa hanya uang yang menentukan siapa yang bakal memimpin partai tersebut. "Ada banyak anak muda seperti saya di Golkar yang siap maju," katanya. "Tapi kenyataannya integritas dan idealisme tidak ada artinya dalam partai. Satu-satunya yang benar-benar penting itu kekuatan uang." Posisi ketua umum Golkar pada 2009 diraih Aburizal Bakrie, salah seorang oligark terkaya Indonesia (*Jakarta Post* 2009).

partai itu penting bagi strategi pertahanan kekayaan para oligark etnis Melayu seperti Akbar Tanjung, Wiranto, Prabowo Subianto, Aburizal Bakrie, Jusuf Kalla, Arifin Panigoro, Hashim Djojohadikusumo, dan Laksamana Sukardi.[66] Kecuali di negara-negara di mana dana publik menjadi sumber keuangan utama bagi kampanye politik, mendapatkan uang yang dibutuhkan untuk menjadi kandidat kuat politik selalu menjadi tantangan.

Di Indonesia, di mana dana publik tak tersedia dan pendanaan dari donor kecil untuk partai atau kandidat hampir tidak ada, hanya ada tiga pilihan. Petahana (*incumbents*), yang hampir selalu oligark juga, bisa mencoba memeras aparat negara, termasuk badan usaha milik negara, untuk "dukungan"—ilegal tapi sulit dilacak. Kandidat politik lain bisa jadi oligark yang cukup kaya untuk mendominasi partai dan membiayai sendiri kampanye. Atau pilihan terakhir, mereka harus sangat besar kemungkinannya untuk menang sehingga bisa menarik pendanaan dari kelompok oligark yang terbatas. Oligark pribumi menggunakan dua pilihan pertama sementara oligark keturunan Cina memberi sebagian besar pendanaan dari luar lewat pilihan ketiga.[67] Makin tinggi jabatan politiknya dan makin mahal kampanyenya (baik di dalam partai, seperti ditunjukkan contoh Akbar Tanjung, maupun melawan kandidat dari partai lain), makin tinggi pula konsentrasi oligark yang memperebutkan dan meraih jabatan. Hasil akhirnya adalah bahwa jabatan tinggi politis di

---

[66] Laksamana Sukardi mendirikan Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Susilo Bambang Yudhoyono mendirikan Partai Demokrat (dengan dana pinjaman), Wiranto mendirikan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Prabowo dan adiknya Hashim mendirikan Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), dan Surya Paloh menggunakan sumber dayanya yang besar untuk mendirikan gerakan sosial Nasional Demokrat (dirancang untuk bisa berubah menjadi partai sebelum Pemilu 2014). Semua orang tersebut, kecuali Laksamana Sukardi, memisahkan diri dari Golkar, partai yang susah didominasi karena banyak sekali oligark di dalamnya yang bisa mengerahkan banyak uang dalam persaingan. "Makanya pada akhirnya saya memilih untuk keluar dari Golkar," kata salah seorang oligark yang telah disebut namanya. "Lebih murah." Wawancara rahasia dengan Oligark "I" dan Jakarta, 14 Februari 2009.

[67] Ini berlaku di semua tingkat sistem politik. Partai-partai aktif merekrut orang-orang terkaya yang bisa ditemukan untuk ikut dalam pemilihan anggota parlemen daerah dan nasional karena dana partai cenderung cekak, dan kalaupun markas besar partai mencoba menyebar sumber daya ke daerah, penyebarannya selalu bocor.

pemerintahan dan partai banyak dipegang oligark atau pelaku yang bisa mendapat sumber daya oligark cukup banyak. Sama saja dengan sistem di mana orang-orang yang membiayai diri sendiri seperti mantan calon presiden AS Ross Perot adalah mayoritas, bukan minoritas.

Oligark etnis Cina terus-menerus dimintai uang banyak dari segala tingkat pelaku politik. Pertahanan kekayaan dan keamanan pribadi adalah faktor pemotivasi utama yang menentukan kepada siapa mereka memberi dana dan pada tingkat apa. Pertimbangan pertama adalah apakah orang yang meminta uang bekerja atas nama petahana, misalnya presiden yang sedang menjabat, atau penantang. Petahana menikmati banyak kelebihan dalam pemilihan umum di Indonesia, dan kenyataan bahwa mereka bisa menjabat selama bertahun-tahun mendatang adalah risiko besar bagi oligark keturunan Cina.[68] Namun, mereka juga bisa menghukum langsung dengan memberi sinyal kepada polisi atau Jaksa Agung bahwa ada masalah-masalah hukum, termasuk yang sudah dihentikan (dengan biaya besar) karena "tidak ada bukti", yang harus diangkat kembali.

Kalau sudah demikian, risikonya adalah pemberitaan yang merusak dan rangkaian serangan yang harus ditangkis dengan biaya tinggi. Seorang anggota keluarga oligark terkaya Indonesia ditanya, dalam percakapan pribadi dengan oligark lain, berapa yang dia "sumbang" kepada kampanye seorang presiden yang sedang berusaha agar terpilih lagi. Dia menjawab bahwa dia sudah membayar $10 juta lebih untuk pemilihan presiden saja, dan lebih banyak lagi kalau sumbangan kepada partai untuk pemilihan anggota legislatif dihitung juga. Semua sumbangan itu tak tercatat dalam laporan keuangan kampanye. Ketika ditanya mengapa dia memberi banyak sekali, si oligark menjawab: "Saya punya banyak

---

[68] Seperti ditunjukkan kekalahan Presiden Megawati pada Pemilu 2004, semua kelebihan dan uang yang mengalir kepada petahana tidak menjamin kemenangan. Dalam demokrasi elektoral Indonesia, akses kepada sumber daya keuangan yang besar itu penting untuk meraih kedudukan tinggi di partai atau diajukan sebagai calon presiden. Namun sumber daya itu tak bisa menjamin kemenangan karena populasi Indonesia terlalu besar untuk dibeli semua suaranya. Peran politis uang di Indonesia menjamin para oligark tetap dominan, tapi tak menentukan oligark mana yang akan menang dalam persaingan.

masalah yang mereka bisa ungkit." Oligark yang menanya lalu bertanya lagi: "Apa kalau bayar lantas pasti aman?" "Tidak," jawab si oligark besar, "tapi kalau tidak bayar, pasti saya kena masalah."[69]

Perhitungan oligarkis yang agak berbeda berlaku dalam penentuan berapa banyak yang harus diberi kepada non-petahana. Variabel pentingnya adalah peluang politikus, sesama oligark, atau partai yang meminta uang untuk menang atau mungkin duduk dalam kabinet koalisi. Dana disebar ke hampir semua partai besar dan kandidat kuat. Selagi angka hasil jajak pendapat meningkat atau momentum melemah, pembayaran lebih lanjut pun ditingkatkan atau ditahan. Perhitungannya bukan melibatkan kebijakan, gerakan, atau kaidah politik. Faktor pendorongnya adalah ancaman serangan perusak aset yang bisa datang kapan saja, dan pengerahan kekuasaan material sejak awal ini bersifat defensif. "Kebanyakan pemain besar melakukannya karena takut, dan hukumnya brengsek sekali sehingga kalau sampai tersangkut, habislah kita," kata seorang oligark. "Mereka beli keamanan supaya tidak diganggu orang-orang yang berkuasa," dia menerangkan. "Intinya supaya semua orang senang." Tujuannya adalah menghindari bencana, bukan memperkaya diri lebih lanjut. "Seperti beli asuransi," si oligark menambahkan. "Kalau dapat untung juga, itu bonus."[70] Seorang oligark yang memiliki jejaring luas memperkirakan bahwa bagian terbesar dari semua dana sumbangan untuk semua partai dan kandidat besar di pemilihan legislatif dan presiden 2009 datang dari lima puluh sampai seratus oligark, dan penyumbang terbesar jumlahnya antara sepuluh sampai lima belas orang.[71]

Warisan pelanggaran hukum yang bermacam-macam sejak periode

---

[69] Wawancara rahasia dengan Oligark "G" di Jakarta pada 13 November 2009. Percakapan berikut diceritakan kepada saya pada 2009, tapi Pemilu mana yang disebut-sebut tidak dijelaskan untuk melindungi sumber. Di suatu restoran hotel mewah di Indonesia, saya mendengar percakapan singkat antara dua oligark keturunan Cina yang membandingkan berapa banyak mereka dimintai uang untuk biaya kampanye petahana (penggunaan dananya tidak pernah dijelaskan). "Berapa banyak?" tanya salah satunya. "Satu M", jawab yang lain. "Saya juga," kata yang pertama. Tergantung konteks, "satu M" bisa merujuk kepada satu miliar rupiah atau satu juta (*million*) dolar. Saya belakangan menemukan bahwa dalam kasus tadi, "M"-nya adalah satu juta dolar.

[70] Wawancara rahasia dengan Oligark "H" di Jakarta, 30 April 2009.

[71] Wawancara rahasia dengan Oligark "G" di Jakarta, 13 November 2009.

Suharto dan keruntuhannya telah menghasilkan banyak sekali kasus yang, dalam kondisi gesekan antar-oligark dan rasa iri elite, bisa membuat oligark terkena serangan gencar. Contohnya pengalaman seorang oligark Indonesia. Ketika nama konglomerasi bisnisnya muncul secara sangat negatif di halaman muka koran terkenal, si oligark mulai menerima panggilan telepon bernada mengancam dari Kejaksaan Agung. Si oligark diberitahu bahwa jika dia tidak langsung mentransfer $10 juta ke satu rekening luar negeri, maka kejaksaan akan memproses tuntutan dalam berita di koran, dan mungkin akan membawanya ke pengadilan. Si oligark lalu menghabiskan empat puluh delapan jam mencoba mengulur waktu selagi dia menghubungi koneksi-koneksinya sendiri di Kejaksaan Agung untuk mencari tahu apakah pemerasan itu benar-benar berasal dari seorang jaksa.[72]

Itu pun berbahaya, karena sekadar bertanya-tanya saja mengenai percobaan pemerasan bisa memicu pemerasan betulan yang merugikan. Untuk mengatasinya, sejak 1998 para oligark terpaksa memelihara sepasukan kecil pejabat di Kejaksaan Agung, kantor pajak, dan kepolisian untuk membantu mereka kalau masalah-masalah seperti itu muncul. Jika ancamannya betul-betul dari seorang jaksa, maka si oligark dalam contoh ini berniat mentransfer uang seperti diminta. Jika tidak, maka pemerasannya bisa diabaikan. Lama-lama, permainan pemerasan jadi melibatkan tokoh-tokoh media yang korup. Karena sadar bahwa berita negatif bisa memicu proses pemerasan yang mahal terhadap oligark, beberapa editor atau bahkan reporter ambisius bakal memberitahu para oligark bahwa mereka atau perusahaan mereka akan disebut-sebut secara negatif dalam berita, tapi kabar buruk itu dapat dihapus dari berita kalau oligark mau bayar.

Kasus Indonesia telah sangat dinamis sepanjang periode yang dicakup dalam bab ini. Pada beberapa puluh tahun pertama sesudah kemerdekaan,

---

[72] Sistemnya tak menyediakan jalur protes yang terlembaga. "Kalau Suharto, dia bakal ikut campur untuk menyetop pemerasan yang tidak habis-habis ini, atau, tidak akan terjadi seperti ini sejak awal," komentar si oligark. Wawancara rahasia dengan Oligark "C" di Jakarta, 18 Mei 2009.

konsentrasi kekayaan belum cukup untuk menghasilkan lapisan oligark yang cukup besar. Di bawah Suharto, Indonesia berkembang menjadi suatu oligarki sultanistik yang anggota-anggotanya sepenuhnya tak bersenjata dan bangkit secara bertahap, sampai akhirnya tatanan pertahanan kekayaan rezim rusak dan rezim Suharto runtuh. Transisi ke demokrasi elektoral terjadi dalam konteks lembaga hukum lemah yang tak dapat menggantikan kendali Suharto. Indonesia mengalami transisi kedua secara bersamaan, menjadi oligarki liar. Sistemnya menjadi makin bergelora secara politik dan ekonomi—efek yang biasa dikaitkan dengan sifat demokrasi baru yang belum teruji, juga disebabkan efek kerusakan akibat oligark liar.

Selagi rezim otoriter Suharto dan oligarki sultanistiknya berakhir, menjadi oligarki macam apakah Indonesia demokratis? Negara Indonesia dan kemampuan pemaksaannya tetap utuh selama transisi, sehingga tidak bergerak menuju bentuk oligarki panglima. Kebangkitan demokrasi tanpa lembaga-lembaga kuat yang diperlukan untuk jaminan atas harta dan penegakan hukum secara tak-pribadi juga membuat Indonesia tak menjadi oligarki sipil. Indonesia yang masih ada dalam daerah abu-abu sudah bergerak menuju oligarki penguasa kolektif selagi para oligark pribumi makin banyak merebut dan mendominasi proses demokrasi terbuka.

Bangsa Indonesia sekarang lebih bebas, dan para oligarknya bergerak sendiri-sendiri. Mereka menggunakan sumber daya kekuasaan material untuk pertahanan kekayaan dan harta dalam ekonomi politik yang penuh ancaman dan ketidakpastian. Transformasi Indonesia menjadi sistem demokrasi prosedural dan oligarki sipil membutuhkan proses politik yang lebih sukar daripada menggulingkan seorang penguasa sultanistik yang menua. Para oligark dan elite Indonesia harus ditundukkan dan dijinakkan oleh lembaga-lembaga hukum yang tak-pribadi dan lebih kuat daripada individu-individu paling berkuasa dalam sistem. Proses ini dipermudah kenyataan bahwa para oligark Indonesia tak bersenjata, tapi tetap dapat membutuhkan waktu puluhan tahun.

Sekarang kita beralih ke penelaahan singkat atas Filipina sebagai

perbandingan. Tujuannya bukan menyajikan kasus serinci pembahasan oligarki sultanistik dan kelanjutannya di Indonesia, melainkan memusatkan perhatian kepada perbandingan-perbandingan penting yang menunjukkan aspek-aspek utama teori dan praktik oligarki. Filipina di bawah Marcos adalah satu contoh oligarki sultanistik, namun ada bedanya dengan Indonesia. Bagian berikut dibuka dengan tinjauan mengenai faktor-faktor penting yang menjelaskan variasi antara kedua kasus—terutama sifat oligarki sultanistik Filipina yang lebih meledak-ledak.

Filipina

Seperti Suharto, Presiden Ferdinand Marcos dari Filipina juga menguasai suatu oligarki sultanistik. Namun, panjang masa kekuasaannya (dari 1972 sampai 1986) tak sampai setengah masa kekuasaan Suharto di Indonesia, dan dominasinya atas para oligark Filipina lebih sering ditantang. Perbedaan-perbedaan antara kedua oligarki sultanistik ini memberi wawasan penting mengenai jenis-jenis ancaman yang dihadapi oligark—terutama dari sesama—dan kisaran sumber daya kekuasaan yang mereka gunakan untuk mengelola ancaman. Ada empat sumber variasi penting antara kedua kasus. Pertama, para oligark Filipina bukan hanya merupakan unsur masyarakat yang sudah mapan sebelum periode sultanistik; mereka juga sudah sepenuhnya mendominasi politik kepulauan tersebut sebagai oligarki penguasa kolektif yang stabil selama seabad lebih sebelum Marcos meraih kekuasaan.

Kedua, sejak awal, para oligark Filipina bersenjata dan berperan langsung dalam aspek pemaksaan untuk pertahanan kekayaan. Sejak masa penjajahan Spanyol pada abad kesembilan belas, lalu masa penjajahan Amerika Serikat pada abad kedua puluh, sampai zaman sekarang, para oligark di Filipina tak pernah mengalami perlucutan senjata yang tuntas. Sebagian tetap mempertahankan kapasitas pemaksaan yang kuat—dari memiliki milisi yang siaga di pedesaan, kelompok serdadu Angkatan Bersenjata Filipina yang bisa disewa kalau diperlukan, sampai gerombolan preman yang bisa dikumpulkan dan dikerahkan ke provinsi dan kadang

di Manila. Artinya, ancaman kekerasan dan perampasan lateral telah menjadi unsur yang selalu ada dalam pertahanan kekayaan semua oligark Filipina, termasuk mereka yang ada di ibukota dan kota-kota besar, dan cenderung punya sarana pemaksaan lebih terbatas.

Perbedaan ketiga adalah bahwa perpecahan antara oligark Filipina tidak mengikuti perbedaan rasial-etnis. Karena alasan-alasan yang sudah ada dari pengaruh penjajahan Spanyol dan Amerika Serikat, distribusi geografis dan jejaring oligark Filipina lebih seimbang antara ibukota dan daerah ketimbang yang ada di Indonesia, dan agama tak menjadi penghalang integrasi komunitas Cina perantauan di Filipina. Terakhir, karena para oligark maupun negara Filipina tak pernah menghajar keras petani dan buruh seperti Suharto dalam pembantaian 1965, para oligark selalu menghadapi tantangan dan ancaman dari bawah. Mereka selalu menggunakan sarana kekerasan pribadi, didukung pasukan pemerintah dan paramiliter, sebagai bagian strategi pertahanan kekayaan menghadapi ancaman-ancaman itu. Meski ada segala pemaksaan itu, demokrasi elektoral justru berperan penting dan stabil dalam tatanan dan politik oligarki di Filipina. Itu terutama penting sebagai pelajaran mengenai hubungan antar-oligark, cara mereka menguasai demokrasi prosedural, dan keterputusan mendasar antara politik elektoral dan kekuasaan hukum "tinggi" yang diperlukan untuk mengekang perilaku para pelaku terkuat dalam suatu masyarakat.

Oligark Bersenjata dan Berbahaya. Buku pelajaran kewarganegaraan yang banyak digunakan di sekolah menengah atas di Filipina pada akhir 1980-an biasa menyajikan skenario seperti ini untuk dibahas di kelas: "Dalam satu rapat politik, seorang kandidat mencabut pistol dan membunuh lawannya, yang telah menghina dia. Si kandidat diadili dan didakwa bersalah melakukan pembunuhan." Para murid lalu didorong untuk memperdebatkan "mengapa"—yaitu, mengapa orang itu harus dipandang sebagai pembunuh, bukan mengapa satu kandidat menembak kandidat lain. Pelajaran yang agak mengagetkan itu merupakan bagian bab mengenai "perlindungan jiwa, kemerdekaan, dan kemakmuran."[73] Buku itu

[73] Lihat Benitez *et al.* (1937, 244). Di bab lain, para murid diminta memikirkan dasar-dasar kekayaan

terbit pada awal fase Persemakmuran dalam masa penjajahan Amerika Serikat, dan bangsa Filipina, yang sudah berdemokrasi sejak awal abad keduapuluh, pada 1935 baru saja memilih presiden pertama mereka, Manuel Quezon.

Karena seringnya terjadi pembunuhan politis yang disertai kekebalan bagi para oligark dan elitie Filipina pada 1930-an, para murid sekolah zaman itu jadi harus mendapat pelajaran yang sulit. Pada tahun ketika Quezon dipilih, orang yang kelak menjadi presiden kesepuluh negara itu, Ferdinand Marcos, membunuh anggota kongres wakil distriknya yang baru terpilih dengan satu tembakan. Ferdinand Marcos, yang bekerja sama dengan ayahnya, Mariano Marcos, dan orang-orang lain, sakit hati ketika si kandidat yang baru mengalahkan ayahnya berpawai dengan sombong di depan rumah Marcos. Seseorang yang terlibat bersaksi di pengadilan dan banyak bukti memberatkan disajikan. Namun, setelah banding ke mahkamah agung Filipina, Marcos muda dinyatakan tak bersalah dalam keputusan hakim José Laurel, seorang oligark, yang telah mendapat gelar doktor hukum di Yale University dan kemudian menjadi presiden sesudah Quezon.

Selama delapan puluh tahun kemudian, para murid sekolah tidak jadi lebih gampang menjelaskan mengapa pembunuhan politik seharusnya mengakibatkan pelakunya dipenjara. Pada akhir 1950-an, Justiniano S. Montano, Sr. yang terkenal suka melakukan kekerasan menjadi berita karena "mengeluarkan revolver 45 di depan sesama anggota kongres dalam Gedung Dewan Perwakilan Rakyat" (Sidel 2009, 112). Namun, Montano terus menjalani karier yang panjang tanpa tersentuh hukum. Tak seorang pun diadili sesudah oligark dan mantan senator Benigno Aquino dibunuh dengan ditembak kepalanya di bandar udara Manila sewaktu baru pulang dari pengasingan untuk menantang oligark sultanistik Filipina, Ferdinand Marcos. Pada November 2009, milisi anak buah

---

oligarkis di Filipina: "Mana yang lebih baik, tanah dan sumber daya alam suatu negara dimiliki dan dikendalikan oleh segelintir orang atau sebanyak mungkin orang? Mengapa?" (Benitez *et al.* 1937, 3).

gubernur provinsi Maguindanao menyerang rombongan lawan politiknya yang mau menyerahkan berkas-berkas pemilihan umum. Lima puluh delapan orang di rombongan itu dibantai, tiga puluh di antaranya jurnalis yang akan mendokumentasikan peristiwa itu. Sang gubernur merupakan sekutu politis Presiden (ketika itu) Gloria Macapagal-Arroyo, dan banyak orang Filipina bertanya-tanya apakah mungkin gubernur tersebut bakal disuruh bertanggung jawab atas tindakan kejam itu.[74]

Para oligark sudah bercokol sejak awal di Filipina. Kolonialisme Belanda menghalangi kemunculan oligark lokal di Indonesia, menundanya sampai lama sesudah Perang Dunia II. Namun, pendekatan Spanyol di Filipina tidak begitu invasif; Filipina kurang diperhatikan sampai awal abad kesembilan belas ketika perdagangan lewat laut di Amerika berakhir. Ketika Spanyol memutuskan untuk memperkuat genggaman atas ekonomi dan politik negeri jajahannya itu, lapisan oligark lokal sudah berakar dan tumbuh makin kaya serta berkuasa. Titik balik dalam sejarah oligarkis Filipina terjadi pada 1836, tahun ketika gula dari perkebunan-perkebunan luas yang dimiliki orang Filipina menjadi ekspor utama negeri itu,

Hacienda di Pampanga dan Negros Barat menjadi wahana agrikultural untuk kebangkitan para oligark tuan tanah Filipina (Larkin 1993, 24).[75]

---

[74] International Crisis Group (2009, 1) melaporkan bahwa "pemicu langsung pembunuhan itu adalah keputusan satu orang, Esmail 'Toto' Mangudadatu, untuk maju dalam pemilihan gubernur provinsi Maguindanao, yang selama dasawarsa terakhir dikuasai keluarga Ampatuan. Patronase politik oleh pemerintah pusat di Manila, terutama oleh pemerintahan Arroyo, memperkenankan keluarga Ampatuan mengumpulkan kekayaan besar dan memiliki kekuasaan tanpa batas, termasuk kepemilikan atas senjata berat seperti mortir, peluncur roket, dan senapan serbu tercanggih. Mereka mengendalikan polisi, hakim, dan komite pemilihan umum daerah." Laporan ICG melanjutkan: "Kekuasaan mutlak keluarga Ampatuan tak hanya dimungkinkan oleh patronase politik dari Maniral, tapi juga oleh hukum dan aturan yang membolehkan pendanaan dan pemberian senjata kepada laskar sipil pembantu tentara dan polisi ... mudahnya impor, penjualan, dan peredaran senjata; dan sistem hukum yang sepenuhnya tak berfungsi."

[75] Gula telah menciptakan kelompok oligark pribumi Filipina yang, "meski berasal dari berbagai provinsi, bertindak bersama dengan orang asing untuk membentuk jalannya modernisasi Filipina" Larkin 1993, 8). Tak ada negara Asia Tenggara lain yang mengalami pembentukan oligark lokal yang begitu awal dan tahan lama. Anderson (1988, 6) berpendapat bahwa Filipina tak pernah punya "kelas *criollo hacendado* cukup besar." Walau memang benar bahwa tanah organisasi keagamaan merupakan bentuk kepemilikan tanah yang dominan sampai masa penjajahan Amerika Serikat, itu tidak menghalangi kemunculan oligark tuan tanah sekuler. "Perampasan tanah bukan hanya dilakukan ordo keagamaan," Riedinger (1995, 44) menunjukkan. "Sewaktu pembatasan permukiman Spanyol di provinsi-provinsi dibatalkan pada abad kesembilan belas, hacienda-

Pembentukan unsur orang kaya di Filipina merupakan proses berangsur-angsur dan terstruktur. Pemerintahan Spanyol dan tentaranya yang beranggotakan 7.000 orang Filipina wajib militer menyediakan kerangka dasar keteraturan dan cukup kuat untuk mencegah negara itu menjadi oligarki panglima, serta mencegah para oligark lokal bersama-sama mengambil-alih kepulauan tersebut sebagai oligarki penguasa kolektif. Spanyol, dan kemudian Amerika Serikat, menguasai Filipina secara keseluruhan sementara para oligark yang sedang bangkit dibiarkan berperan langsung secara lokal untuk mempertahankan kekayaan mereka yang makin besar selagi mereka berkuasa atas tanah pertanian yang luas.

Para oligark tuan tanah yang paling awal dan paling berhasil mencampur aspek-aspek kekuasaan pemaksaan dan material yang saling memperkuat. 1800-an adalah zamannya perluasan perbatasan di seantero Filipina; jutaan hektar tanah dibuka, dikuasai, dan segera dikonsentrasikan dalam hacienda. Para oligark menggunakan banyak sekali cara untuk menggabungkan tanah ke dalam *latifundia* modern. Larkin (1982, 617) menulis bahwa "para tuan tanah dan pengusaha yang lebih berkuasa menggunakan hukum tanah dan kekerasan untuk memaksa orang-orang keluar dari tanah mereka atau menjadi penggarap." Skala kepemilikan tanah oleh tuan tanah bermacam-macam. "Di semua bagian kepulauan Filipina yang sudah didiami," catat Larkin (1982, 619), "keluarga-keluarga penguasa lokal menguasai daerah yang makin luas. Beberapa keluarga memiliki desa-desa utuh sementara yang lainnya menguasai sebagian provinsi; selain itu, sesudah berkuasa, keluarga-keluarga itu terus mempererat cengkeramannya, dan beberapa masih menguasai daerahnya sampai sekarang."

Karena para oligark ini bersenjata dan terlibat langsung dalam kekerasan yang dibutuhkan untuk mengamankan kekayaan dan harta mereka, maka garis batas antara tuan tanah dan penguasa lokal menjadi tak jelas. "Berkembanglah semacam budaya pengendalian di Filipina," Larkin

---

hacienda pribadi didirikan dengan hibah kerajaan." Riedinger mengakui bahwa tanah organisasi keagamaan lebih luas dan banyak. Dia menambahkan bahwa hibah kerajaan kepada warga setempat "sering kali diperkuat melalui pernyataan hak milik resmi." Orang Filipina bisa "menguasai tanah pertanian luas yang tadinya tidak jelas kepemilikannya atau milik bersama."

(1982, 620) menerangkan. Budaya itu berdasarkan gagasan bahwa di tiap daerah, "seluruh tanah dan sumber daya lain, serta hampir seluruh tenaga kerja, dimiliki satu *amo*, tuan tanah setengah-patriark yang memberikan keadilan dan rezeki dengan imbalan ketundukan penuh dan kesetiaan total dari para pekerjanya."

Ada unsur-unsur kesinambungan maupun perubahan sepanjang masa dominasi oligarkis di Filipina (Hutchcroft 1991, 1998). "Seraya revolusi, imperium, dan rezim datang dan pergi selama dua abad terakhir," tulis McCoy (2009, xi), "oligarki Filipina telah bertahan dari generasi ke generasi, mengumpulkan kekayaan dan kekuasaan makin besar di tiap lika-liku sejarah negeri yang rumit ini." Mereka juga telah berkembang dalam beberapa hal penting. Para oligark di Filipina muncul sebagai suatu kekuatan sosial yang berdasarkan kekayaan terkonsentrasi di tanah pedesaan, dan tanah di provinsi-provinsi tetap menjadi basis penting untuk banyak oligark pada abad keduapuluh satu. Namun belakangan mereka mendapat kekayaan dari makin banyak sumber, termasuk beberapa yang bertempat di Manila.

Sidel (2004, 55) misalnya membedakan antara oligark dinasti dan satu-generasi berdasarkan seberapa banyak kekayaan mereka tergantung kepada negara. Para oligark dinasti yang telah berkuasa sejak abad kesembilanbelas terdiri atas keluarga-keluarga yang sumber daya materialnya tidak berasal dari negara. Para oligark satu-generasi tidak hanya lebih banyak mengambil dari sumber daya negara; nasib mereka juga lebih ditentukan para pialang kekuasaan di tingkat provinsi atau nasional yang dapat memberi atau menghalangi akses terhadap harta negara. Namun, yang mencolok bagi sebagian besar cendekia adalah besarnya efek politik dominasi oligarki terus-menerus. "Walau dasar ekonomi dan komposisi sosialnya terus berubah," kata McCoy (2009, xi), "oligarki Filipina telah bertahan selama seabad lebih sebagai sekelompok keluarga yang dipersatukan ikatan darah dan pernikahan, yang memadukan kekuasaan politik dan aset ekonomi untuk mengarahkan takdir negara Filipina."[76]

---

[76] Buku suntingan McCoy, *An Anarchy of Families*, adalah salah satu kumpulan tulisan terbaik yang

Dominasi oleh para oligark sejak awal dan tanpa putus telah membentuk negara Filipina. Hutchcroft (2000, 278) memusatkan perhatian kepada interaksi formatif antara para oligark lokal dan administrator asing selama dasawarsa-dasawarsa kekuasaan penjajahan Amerika Serikat. Para oligark Filipina jadi mendominasi suatu negara yang "lumayan istimewa dalam sejarah kolonialisme." Oligark tuan tanah terdesentralisasi di provinsi terlibat lembaga-lembaga administrasi kolonial dan pengendalian di semua tingkat pemerintahan—"dari badan-badan lokal sampai lembaga eksekutif di Manila," menghasilkan suatu sistem yang beroperasi "dengan mengorbankan otoritas pusat."[77]

Jejaring oligarkis tidak hanya menjembatani celah antara Manila dan provinsi-provinsi berdasarkan jenis oligark yang lazim di tiap ranah, tapi juga melalui pembagian peran desa-kota dalam keluarga-keluarga oligark besar (Larkin 1982, 610). Kepala keluarga boleh jadi terlibat dalam keuangan, perdagangan, dan duduk di senat, sementara para kerabat di pedesaan mungkin memiliki perkebunan tebu atau kelapa dan menjadi gubernur provinsi atau wakil rakyat di majelis rendah. Perimbangan kekuasaan oligarkis yang berkembang selama abad keduapuluh melibatkan pengerahan kekuasaan politik besar secara bersamaan namun tak mesti berhubungan di daerah maupun di pusat. Hasilnya adalah apa yang disebut Hutchcroft (2000, 278) "jejaring rumit ikatan pusat-daerah, di mana Manila bisa berkuasa atau dikuasai." Walau para pialang kekuasaan di Manila menguasai urusan daerah, para politikus nasional "biasanya harus mengandalkan kekuasaan lokal (dan pengaturan kesepakatan dengan bos-bos lokal serta tentara pribadi mereka) agar bisa berhasil dalam pemilihan umum."

---

tersedia mengenai dominasi oligarki atas satu negara, tapi judulnya aneh. McCoy dan para kontributornya menunjukkan bahwa negara Filipina telah dikuasai oleh minoritas pelaku kaya yang "sangat kuat, sangat gigih, dan sangat luas jangkauannya sehingga istilah *oligarki* pas benar untuk mereka" (McCoy 2009, xiii). Kekuasaan mereka telah merintangi kemunculan rezim hukum yang kuat dan independen, tapi jelas bukan anarki.

[77] Sidel (1999, 18) menulis bahwa "penerapan 'demokrasi kolonial' oleh Amerika Serikat sejak 1901-lah yang menentukan sifat dan jangkauan kekuasaan orang-orang kuat setempat di kepulauan tersebut."

Rujukan Hutchcroft kepada tentara pribadi menunjukkan kenyataan bahwa satu faktor yang paling konsisten sepanjang semua periode dominasi oligarki di Filipina adalah bahwa para oligark tidak pernah sepenuhnya tak bersenjata. Bahkan Sidel (1999, 18), yang mengecilkan pengaruh para oligark provinsi yang bersenjata di tingkat nasional pada dasawarsa-dasawarsa sesudah Perang Dunia II, mengakui bahwa satu warisan penting pengaruh oligarki pada pembentukan negara di Filipina adalah "memperbolehkan tetap adanya kendali pribadi atas alat-alat pemaksaan dan pajak." Tulisnya, Filipina tak pernah mengalami fase di mana "alat pemaksaan dan ekstraksi diambil-alih dari para pemilik kekuasaan otonom dan pribadi melalui ketundukan mereka atau pelibatan mereka dalam birokrasi pusat."

Para oligark pengonsolidasi tanah yang muncul pada 1800-an harus bersenjata agar bisa bertahan melalui berbagai bahaya yang mereka hadapi. Para oligark dan keluarga mereka—dikenal sebagai *principalia*—harus mengandalkan diri sendiri untuk mempertahankan diri terhadap ancaman vertikal dan lateral atas kekayaan mereka yang membesar (Simbulan 2006). Larkin (1993, 30) melaporkan bahwa pada 1848, di provinsi Pampanga yang penghasil gula, hanya ada sembilan belas orang Iberia di tengah 140.000 orang pribumi Filipina. Karena jumlah pejabat Spanyol terlalu sedikit untuk bisa memberikan perlindungan memadai, maka para oligark lokal membangun dan mengelola sistem pemaksaan dan pertahanan swasta—membentuk kapasitas kekerasan yang bakal terbukti penting ketika mereka menggerakkan revolusi melawan rezim kolonial Spanyol pada dasawarsa-dasawarsa penutup abad kesembilanbelas. Bankoff (1996, 137) mencatat bahwa ada "satuan polisi tak resmi yang di tanah luas milik pribadi," dan bahwa dari 1850 sampai keruntuhan rezim Spanyol, negara kolonial tak jarang memanggil "pengawal bersenjata yang dimiliki hacienda atau tuan tanah."[78]

---

[78] Guardia Civil, "polisi antar-provinsi sejati pertama di koloni," baru didirikan pada 1868. Dengan hanya tiga resimen yang masing-masing beranggotakan seribu pengawal, Guardia Civil adalah alat penegak hukum yang lemah. Guardia Civil selalu kekurangan uang dan tak punya kuda. Bandit biasa, atau pencuri ternak yang bekerja untuk oligark musuh, bakal mencuri kuda-kuda

Kombinasi ganjil kekerasan politik dan bertahan lamanya demokrasi di Filipina dijelaskan oleh kenyataan bahwa para oligark tetap memiliki kapasitas pemaksaan yang cukup besar untuk pertahanan kekayaan dan harta sambil menyalurkan perebutan kekuasaan melalui lembaga-lembaga demokratis yang telah dikuasai para oligark sejak didirikan. Oligarki penguasa elektoral, yang terdiri atas orang-orang Filipina setengah bersenjata yang berada di pusat maupun pedesaan, tumbuh di bawah bimbingan Amerika Serikat. Namun, sejak awal sistemnya diganggu dua sumber ketidakstabilan. Yang pertama adalah masalah klasik yang dieksplorasi di Bab 3 mengenai oligarki penguasa kolektif: bagaimana cara mengelola ancaman lateral di antara oligark-oligark yang setengah atau sepenuhnya bersenjata yang mencoba berkuasa secara kolektif? Yang kedua adalah masalah lebih modern: Bagaimana meredam ancaman laten penguasa sultanistik yang mengalahkan oligarki penguasa elektoral yang berdasarkan rancangan kelembagaannya juga memperkuat satu oligark dalam jabatan eksekutif yang memimpin satu negara bersenjata? Ini masalah yang tidak ada di Athena, dan kalau di Roma, sama saja kalau Caesar langsung berhadapan dengan senat dan dewan sejak awal, bukan ketika Republik Roma sudah mau runtuh.

Mengelola persaingan antar-oligark, menghindari kekerasan besar-besaran, menjaga agar kekuasaan jabatan terus beredar di antara anggota-anggota oligarki penguasa kolektif, dan mempertahankan norma serta aturan yang membuat semua itu mungkin sudah cukup menantang. Tantangannya ditambah dengan ancaman presiden-oligark yang dapat menyalahgunakan sumber daya material dan pemaksaan suatu negara modern. Tak mungkin demokrasi elektoral bakal berdiri dan bertahan sampai 1972 tanpa pengaruh kekuatan dari luar yang menjinakkan perilaku merusak para oligark lokal. Amerika Serikat sengaja merekayasa penguasaan demokrasi Filipina oleh oligark, tapi juga menetapkan set batasan yang

---

terbaik milik tuan tanah kaya, sementara para pengawal mengejar mereka dengan berlari. Untuk menambah penghasilan, para pengawal menjadi anggota milisi dan tentara pribadi oligark. Kadang para pengawal malah jadi bandit. Bankoff (*1996, 136*).

mencegah oligarki penguasa elektoral yang dihasilkannya berubah ke arah oligarki panglima atau sultanistik (McCoy 2009, xiv).

Satu komponen penting dalam rumus ini adalah kendali sipil atas polisi dan angkatan bersenjata, yang juga diterapkan oleh Amerika Serikat. Cacat dalam tatanannya adalah bahwa para oligark tidak dilucuti senjatanya dan tidak terus-menerus dipaksa tunduk kepada lembaga hukum dan pemerintah yang tak-pribadi. Momentum demokrasi elektoral, dipadukan dengan *fair play* minimum dan ketundukan kepada aturan suksesi di semua tingkat pemerintahan, memberi kesan selama puluhan tahun bahwa kekuasaan hukum hadir dan negara Filipina boleh jadi berada di jalur menuju oligarki sipil. Malah, Filipina baru mengalami oligarki bentuk panglima, penguasa kolektif, dan sultanistik sepanjang sejarahnya. Sesudah abad keduapuluh satu berjalan satu dasawarsa pun oligarki sipil tetap terasa jauh.

Walau selalu tak punya "substansi demokrasi" (Hutchcroft 2000, 294), demokrasi elektoral di Filipina bertahan selama berpuluh-puluh tahun. Sebelum pemberlakuan hukum militer pada 1972, demokrasi di Filipina dibantu sistem rotasi jabatan yang lancar dan ketiadaan perbedaan ideologi antarpartai dan faksi. Bahaya kekuasaan negara terhadap oligarki penguasa kolektif di Filipina sangat berkurang begitu mereka yang tergoda menyalahgunakan jabatan sementara menyadari bahwa mereka bakal segera digantikan dan rawan menjadi korban penyalahgunaan yang sama atau pembalasan. Oligark mana pun yang bertindak terlalu berlebihan untuk meraih jabatan membuat yang lain sadar bahwa pengaman berupa rotasi sedang terancam. Thompson (1995, 6), yang karyanya banyak dirujuk untuk bagian ini, menulis bahwa sebelum kediktatoran Marcos, politik Filipina adalah kontes pemilu yang ramai antara "dua partai oligarkis yang berebut kekuasaan berdasarkan aturan-aturan demokratis." Keduanya berperilaku seperti dua faksi dalam partai yang sama, dan rotasi oligarki berjalan lancar selagi keduanya "bergantian menjabat dengan sangat teratur" (1995, 15). Partai-partai bukan hanya bergiliran; para oligark yang mengejar jabatan juga meredam ancaman dan menstabilkan sistem dengan berpindah-pindah partai dengan bebas.

> Partai-partai tidak bisa dibedakan berdasarkan ideologinya dan diperlemah pembelotan terus-menerus demi kepentingan pribadi. Tujuan faksi-faksi adalah memenangi pemungutan suara untuk meraup ganjaran ekonomi dari menjalankan negara. [...] Sistem perpindahan elite partai itu hanya dapat berjalan kalau pemilihan umum cukup adil. Walau pemungutan suara sebelum pemberlakuan hukum militer diwarnai pembelian suara, kekerasan, dan penipuan, tetap saja pemilihan umum berjalan kompetitif sepanjang pelanggaran atas norma-norma demokrasi itu masih dalam batas-batas tertentu (Thompson 1995, 10).

Aparat kolonial Amerika Serikat yang lemah memberi ruang gerak yang besar bagi para oligark Filipina, terutama di provinsi-provinsi (Hutchcroft 2000). Namun, sebelum dan sesudah Perang Dunia II Amerika Serikat berperan langsung dalam sistem imbalan dan hukuman yang mendasari rotasi jabatan yang lancar. Walau kekerasan terjadi di semua pemilihan umum sebelum 1972, stabilitas dipelihara "intervensi berkali-kali oleh pemerintah AS" (Thompson 1995, 16). Sesudah kemerdekaan pun Amerika Serikat ikut campur, baik untuk mendukung satu kandidat atau membereskan ulah para oligark yang berbahaya dan keras kepala. Intervensi Amerika terjadi pada 1953, 1959, 1961, 1986, dan jet-jet Amerika bahkan ikut meraung untuk membela Presiden Corazon Aquino dari percobaan kudeta.

Rotasi oligarkis sangat sensitif bagi jabatan presiden. Presiden Filipina bukan hanya pemimpin tertinggi, melainkan juga oligark tertinggi. Dialah pelaku paling mengancam selama menjabat—selalu mewujudkan, seperti ditulis Anderson (1988, 18), "potensi melumpuhkan demokrasi." "Kestabilan sistem, dan solidaritas oligarki," Anderson melanjutkan, "bergantung kepada Kongres, yang menawarkan ruang yang setara di atas bagi semua dinasti provinsi yang bersaing. Namun, jabatan presiden yang hanya diisi satu orang tak bisa dibagi, dan dalam masa kemerdekaan dipandang sebagai hadiah istimewa." Pergantian presiden secara teratur dan cepat juga bekerja sebagai pembatas penting terhadap perilaku pemangsa dan membatasi waktu satu oligark untuk menambah musuh dari

seluruh kalangan oligark. Meletakkan jabatan harus aman bagi seorang presiden Filipina.

Sejak pemilihan Quezon pada 1935 sampai pemilihan Marcos pada 1965, aturan rotasi berjalan sangat baik sehingga tidak pernah ada presiden menjabat yang terpilih untuk masa jabatan kedua.[79] "Satu aturan penting namun rapuh dalam permainan politik adalah pergantian presiden," tulis Thompson (1995, 23—4). "Dengan genggaman atas patronase publik, presiden Filipina memiliki pengaruh amat besar. Karena itu, tidaklah mengherankan jika beberapa presiden petahana yang kalah berpikir untuk tetap mempertahankan kekuasaannya. Namun, tiap presiden yang kalah selalu menyerahkan jabatannya." Penyerahan jabatan terkait kalkulasi risiko dan keamanan bagi seorang presiden yang akan segera kehilangan pertahanan dan sumber daya cukup banyak. Masa kekuasaan lebih singkat mengurangi risiko balas dendam dan memudahkan rotasi damai. Diperlukan kewaspadaan untuk menghindari negara berubah jadi oligarki sultanistik, terutama karena ancaman yang dihadapi banyak oligark dari bawah di pedesaan menyediakan alasan untuk pengambilalihan kekuasaan darurat oleh presiden di pusat. Thompson (1995, 6) berpendapat bahwa terjadi "serangkaian gerakan revolusioner berbasis petani yang gagal pada abad keduapuluh, disela pemberontakan Muslim Filipina yang sekali-sekali terjadi."

Akhirnya Marcos mewujudkan bahaya laten sultanisme pada 1972, tapi batas-batasnya sudah diuji pada pemilihan presiden 1949. Kebocoran sistem muncul ketika presiden petahana Elpidio Quirino, yang telah menjabat selama setahun sesudah kematian Presiden Roxas, menggunakan jabatan presiden untuk melancarkan aksi yang melanggar semua norma oligarki untuk penggunaan kekerasan dan kekayaan demi menjamin kemenangan. "Teror yang dilakukan orang-orang Quirino terjadi di mana-mana," catat Thompson (1995, 24). Menurut satu laporan zaman

---

[79] Kemenangan presiden petahana Elpidio Quirino pada 1949 bukan pemilihan kembali. Quirino kalah sesudah menuntaskan masa jabatan pertamanya, dan menyerahkan jabatan presiden dengan damai kepada Presiden Magsaysay pada 1953.

itu, "pembunuh bayaran dan begundal anak buah Quirino membubarkan pertemuan-pertemuan politik di provinsi-provinsi, memukuli kandidat lawan serta pendukungnya, dan menghalangi pengikut [José P.] Laurel mendaftarkan pemilih baru."[80] Amerika Serikat ikut campur untuk mencegah kekerasan mencapai tingkat yang dapat merusak lembaga demokrasi elektoral yang diuji untuk pertama kali sejak akhir periode Persemakmuran. Para oligark lain memastikan pada malam sebelum pemilihan umum 1953 bahwa pengulangan pelanggaran pada 1949 bakal dihadapi dengan kekerasan. Mereka mendukung ancaman dengan "pasukan bersenjata" yang dibentuk sendiri. "Laurel memperingatkan Quirino di muka umum bahwa pemungutan suara yang curang bakal membuat oposisi 'mematikan lampu dan mulai menembak'" (Thompson 1995, 25).[81] Quirino menahan diri, kemudian dikalahkan dalam pemilu.

Oligarki Sultanistik di bawah Marcos. Terpilihnya Ferdinand Marcos menjadi presiden Filipina pada 1965 tidak mengherankan. Andai dia mengikuti pola mapan rotasi sesudah satu masa jabatan, namanya dan nama istrinya, Imelda, bakal sama tak dikenal dunia seperti nama presiden-presiden Filipina lain, Roxas, Garcia, atau Macapagal. Namun, Marcos memenangi masa jabatan kedua pada 1969, dan kemenangannya mengganggu aksi penyeimbangan yang rapuh di inti oligarki elektoral negara Filipina. Jalur menuju pemberlakuan hukum militer pada 1972 diretas oleh cara Marcos meraih kemenangan pada 1969. Dia mengerahkan banyak sekali sumber daya negara untuk menjamin kemenangan pada pemungutan suara sampai-sampai memicu krisis fiskal yang besarnya belum pernah dilihat sejak Quirino menggunakan cara-cara yang sama

---

[80] Dikutip di Thompson (1995, 24). "Bukannya menghalangi kekerasan berlebihan," Thompson menambahkan, "militer membiarkan saja para panglima yang baik hubungannya dengan pemerintah. Dalam kasus terburuk, gubernur Negros Occidental Rafael Lacson mengerahkan pasukan pribadi beranggotakan seribu sampai dua ribu orang, yang ditugasi menyerang atau mengintimidasi lusinan orang di kubu oposisi untuk memastikan Quirino menang dua ratus ribu suara lebih di provinsi Lacson."

[81] "Namun pemaksaan selalu merupakan cara menuju pemilu bagi oposisi tradisional," Thompson (1995, 11) menunjukkan. "Sesudah 'menghukum' pemerintah yang melanggar aturan, oposisi bakal kembali ke arena pemilihan umum untuk mencoba lagi meraih kekuasaan melalui kotak suara."

dua dasawarsa sebelumnya. Yang sama mengkhawatirkan bagi sesama oligark adalah cara Marcos mengubah angkatan bersenjata menjadi alat pemaksaan pribadi, pertama agar terpilih kembali, lalu untuk kekuasaan sultanistik. "Marcos melakukan reorganisasi terbesar atas angkatan bersenjata sepanjang sejarah Filipina, mengangkat kerabat dan orang-orang yang setia kepadanya ke posisi-posisi puncak," Thompson (1995, 35) mengamati. "Selama masa jabatan pertamanya, beberapa pasukan khusus dibentuk; kelompok-kelompok paramiliter itu ... terkait politikus-politikus pro-Marcos dan mengincar oposisi tradisional."

Penggunaan uang dan kekerasan itu lazim dalam pemilihan umum Filipina. Anderson (1988, 18) menyatakan bahwa sejak 1940-an, kelompok-kelompok bersenjata digunakan "terutama dalam persaingan antar-oligark." Yang belum pernah ada adalah tingginya kadar penggunaan alat-alat kekuasaan oligarki langsung yang digunakan Marcos. Quimpo (2005, 235) menunjukkan bahwa satu hasilnya adalah tingginya tingkat kekerasan pada pemilihan legislatif 1971, dengan 905 korban tewas dan 534 insiden kekerasan. Tindakan bertarung seganas itu untuk mempertahankan jabatan, dipadukan dengan kerusakan tambahan yang dibuat Marcos pada bagian-bagian oligarki penguasa selama masa jabatan kedua, membuat bahaya meninggalkan jabatan presiden sesudah delapan tahun menjadi terlalu besar. Bercokol di kekuasaan memperkuat kebutuhan bercokol di kekuasaan. Waktu untuk merampok sumber daya negara juga makin panjang, dan harta atau tanah oligark pesaing dapat diancam, dijarah, atau dibagikan kepada keluarga dan sekutu. Dengan melanggar aturan rotasi oligarki, Marcos menambah musuh tiap tahun dan meningkatkan risiko pembalasan keras andai dia kehilangan sumber daya ofensif dan defensif kepresidenan.

Terpilih kembalinya Marcos pada 1969 menghadirkan ancaman lebih besar kepada oligarki penguasa kolektif Filipina daripada hasil demokratis apa pun sebelumnya. Keadaan sang presiden telah makin parah selagi pemilihan 1973 mendekat. Tiap presiden sebelum Marcos telah meletakkan jabatan dalam ritual suksesi yang teratur. Namun, tidak ada presiden sebelumnya yang menjabat cukup lama sehingga membikin marah dan

dimusuhi para oligark kuat di Filipina. Mereka sudah bersiap untuk menghancurkan Marcos kalau sumber daya pemaksaan dan materialnya lenyap sesudah serah terima jabatan presiden 1973.[82] Dia sudah melebihi Quirino dalam hal melanggar norma rotasi oligarki dan melangkahi batas penyalahgunaan jabatan eksekutif yang dianggap wajar. Tidak heran kalau Marcos menganggap banyak oligark yang ingin merampas harta keluarganya dan memenjarakannya karena banyak kejahatannya. Sejak 1970, Marcos mulai menyebut-nyebut rencana untuk tetap berkuasa dengan menghentikan demokrasi dan menerapkan hukum militer. Ketika Marcos mendirikan oligarki sultanistiknya pada 1972, itu merupakan tindakan nekad oligark ambisus yang tak punya jalan keluar selain meraih kekuasaan sebesar-besarnya.

Pertahanan Kekayaan di bawah Marcos. Seperti Suharto, Marcos berkuasa melalui kombinasi rasa takut dan imbalan. Selain mengubah angkatan bersenjata Filipina menjadi alat pemaksaan pribadi—tindakan politisasi militer yang belum bisa dibatalkan presiden-presiden sesudah Marcos—dia juga merebut kendali atas pemberian izin, lisensi, dan kesempatan berbisnis skala besar. Alhasil, Marcos menjadi variabel terpenting dalam perhitungan pertahanan kekayaan dan harta semua oligark Filipina. Dia telah mengonsentrasikan sumber daya pemaksaan dan material cukup banyak untuk mengalahkan bahkan para lawan terkuat dalam oligarki. Sebelum 1972—era "supremasi hukum", ditaruh dalam tanda kutip oleh Anderson (1988, 27) karena para oligark membatasi diri sendiri—tidak ada hak milik harta yang kuat yang dijamin pihak luar secara tak-pribadi bagi oligark, bukan oleh diri mereka sendiri. Sebaliknya, yang ada adalah klaim harta di antara para oligark penguasa kolektif yang saling diakui dan ditegaskan melalui kombinasi alat pemaksaan bersama dan individu. Seperti pada oligarki penguasa kolektif lain, hukum bersifat oligarkis, bukan tak-pribadi dan independen.

---

[82] Makin lama Marcos berkuasa, makin parah keadaan. Thompson (1995, 5) menjelaskan mengapa Marcos tak punya pilihan selain terus menggenggam jabatan presiden dan hanya bisa diturunkan dengan penggulingan pada 1986, dengan menyatakan bahwa "'politik penjarahan' dan penindasan semena-mena Marcos membuat banyak sekali bagian masyarakat Filipina membencinya sehingga Marcos tak bakal diterima di mana pun jika dia lengser."

Yang berubah banyak ketika Marcos meraih kekuasaan sultanistik adalah tatanan yang mengatur cara klaim harta ditegaskan. "Sejak awal," tulis Anderson (1988, 22), "Marcos menggunakan kekuasaan Hukum Militer paripurna-nya untuk menunjukkan kepada semua oligark yang ingin melawan atau menggantikan dia bahwa harta bukan kekuasaan, karena berdasarkan hukum militer, hak milik atas harta tak diakui." Tujuan sang presiden bukan menyingkirkan para oligark Filipina, melainkan mendominasi, mengendalikan, dan menjinakkan mereka. "Marcos tak berminat mengacau tatanan sosial yang mapan," Anderson menunjukkan. "Para oligark yang ikut arus dan meninggalkan politik demi mengejar harta tidak diganggu."

Di antara banyak oligark yang diincar Marcos, terdapatlah keluarga Lopez di Iloilo. Hanya sedikit klan oligark yang menunjukkan lebih baik percampuran kekayaan dan kekuasaan daripada Lopez bersaudara, Fernando dan Eugenio. Fernando menjadi wakil presiden dalam pemerintahan Quirino pada awal 1950-an, dan selama masa jabatan pertama dan kedua Marcos dari 1965 sampai 1972. Kakaknya, Eugenio Lopez, telah mencapai puncak kekayaan oligarki Filipina. McCoy (2009, 429) menulis:

> Selama tiga puluh tahun lebih, Lopez telah menggunakan patronase presiden untuk mendapatkan bantuan subsidi keuangan pemerintah dan mendominasi industri yang diatur negara, sampai mengumpulkan harta pribadi terbesar di Filipina. Sesudah menyatakan berlakunya hukum militer pada 1972, Marcos menggunakan kekuasaan negara untuk menghancurkan konglomerasi Lopez dan mengalihkan aset mereka kepada elite ekonomi baru yang terdiri atas keluarga dan anteknya.

Anderson juga menyebutkan contoh Hacienda Osmeña 500 hektar yang diincar untuk "reformasi tanah". Dengan manuver-manuver itu, Marcos menunjukkan kepada seluruh oligarki bahwa dia dapat menyerang dan menghancurkan yang terkuat di antara mereka. Ada bukti bahwa para oligark sudah mengantisipasi ancaman ini dan beberapa di antaranya

sudah mengeluarkan sumber daya cukup banyak sebelum dan sesudah pemilihan umum 1969 untuk menggusur Marcos dari tampuk kekuasaan.[83]

Aksi intimidasi spektakuler terhadap anggota-anggota oligarki sengaja dilakukan oleh Marcos untuk konsolidasi kekuasaan. Untuk menempatkan dirinya sebagai satu-satunya penentu kekayaan siapa yang akan dipertahankan dan kekayaan siapa yang diambil, Marcos berusaha memecah-belah dan membingungkan para oligark Filipina melalui pola serangan dan ganjaran material yang berubah-ubah. Namun kenyataan bahwa oligark Filipina sudah bercokol lama sebelum Marcos muncul, dan bahwa basis kekuasaan mereka mencakup tentara pribadi, membuat mereka menjadi kekuatan yang paling-paling hanya bisa dibendung sang presiden, tak bisa dikendalikan sepenuhnya sebagaimana dilakukan Suharto di Indonesia. Pertanda perbedaan itu cukup banyak. Marcos ditentang terang-terangan oleh para oligark Filipina sebelum, selama, dan sesudah masa kekuasaan otoriternya yang berawal pada 1969 dan berakhir dalam pelarian diri ke pengasingan di Hawaii pada 1986.

Suharto tak pernah ditantang terang-terangan oleh para oligark yang dia bantu kemunculannya. Sesudah lengser pada 1998, Suharto dengan tenang pulang ke rumah pribadinya di kawasan Menteng, Jakarta, dan tetap tinggal di sana tanpa diganggu sampai meninggal karena sebab-sebab alami sepuluh tahun kemudian. Marcos terpaksa mencabut pemberlakuan hukum militer lama sebelum digulingkan. Walau pemilihan umum selama masa kekuasaa sultanistik Marcos selalu dinodai kecurangan dan kekerasan, dia berkali-kali menghadapi tantangan cukup besar dalam pemilu dari para oligark yang menggunakan partai-partai politik

---

[83] Thompson (1995, 38) mencatat bahwa sebagian besar media anti-Marcos, termasuk *Manila Chronicle* milik Eugenio Lopez, "dimiliki oleh para oligark yang bersekutu dengan politikus oposisi atau dikucilkan oleh pemerintah." Mereka mencakup klan-klan oligarkis terkemuka seperti keluarga Roces, yang memiliki konglomerasi media yang mencakup antara lain *Manila Times*; J. Antonio Araneta, penerbit majalah *Graphic*; Teodoro Locsin, pemilik *Philippines Free Press*, dan keluarga Jacinto yang menerbitkan *Asia-Philippines Leader*. Thompson menambahkan bahwa Fernando dan Eugenio Lopez telah berbalik melawan Marcos "ketika Marcos tak membolehkan mereka membangun pabrik oli dan kompleks petrokimia, atau membeli Caltex Filipina dan daerah reklamasi Laguna Bay untuk kompleks industri."

sebagai wahana oposisi. Partai-partai baru didirikan dan partai-partai lama menjalin persekutuan baru selagi Marcos masih berkuasa. Sementara, di bawah Suharto, lusinan partai yang dapat menantang Golkar dipaksa menyatu menjadi dua partai saja, satu untuk "nasionalis sekuler" dan satu untuk kelompok Islam. Meski terjadi enam kali pemilu di bawah Suharto, sistem tiga partainya tidak pernah ditantang secara efektif sampai dua partai itu terpecah lagi dalam pemilihan umum demokratis pertama di Indonesia pada 1999.

Pertanda terpenting perlawanan oligarkis yang tak habis-habis terhadap Marcos adalah Benigno S. Aquino. Pada masa jayanya, Aquino masuk senat sesudah memenangi pemilihan gubernur di provinsi asalnya, Tarlac, di mana, seperti sebagian besar oligark yang setingkat dengannya, dia memelihara tentara pribadi yang besar. Dia juga menikah dengan anggota keluarga kaya Cojuangco, yang memiliki Hacienda Lusita, perkebunan tebu besar di provinsi Tarlac. Bagi Marcos, Aquino merupakan penantang langsung untuk posisi kepresidenan. Sebelum ditangkap sesudah pemberlakuan hukum militer, Aquino dianggap calon yang bakal memenangi pemilihan presiden 1973. Aquino, yang dipenjara dan dijatuhi hukuman mati, merupakan tokoh politik besar yang diperlakukan paling keras oleh sesama oligark sejak Emilio Aguinaldo merekayasa penangkapan dan pembunuhan lawannya, Andrés Bonifacio, pada 1897.

Pembunuhan politis bukanlah peristiwa mengagetkan dalam perpolitikan Filipina. Tabel 3.2. menunjukkan bahwa pada abad keduapuluh satu pun tidak aneh apabila lusinan kandidat terluka atau terbunuh dalam kampanye demokratis.

Namun, kebanyakan pembunuhan itu terkait dengan persaingan di provinsi-provinsi dan paling-paling melibatkan calon gubernur atau anggota kongres. Tak ada presiden Filipina yang pernah dibunuh (malah upaya pembunuhan presiden jarang terjadi, padahal lingkungan politiknya sangat penuh kekerasan); sampai masa kepresidenan Corazon Aquino para akhir 1980-an, kudeta militer tak pernah terjadi, dan sesudahnya, tak pernah ada kudeta militer yang berhasil. Walau persaingan dalam oligarki selalu melibatkan unsur kekerasan, kekerasan tak pernah diguna-

TABEL 4.3. *Kekerasan dalam Pemilihan Umum di Filipina*

Tahun	Terbunuh	(kandidat)	Terluka	(kandidat)
2001	111	(21)	293	(9)
2004	148	(40)	261	(18)
2007	121	(37)	176	(24)

Sumber: UNDP, 2007. *Democracy, Electoral Systems, and Violence in the Philippines.* IPER Country Report

Catatan: Pada 2004 berlangsung pemilihan presiden.

kan oleh oligark terhadap sesamanya di puncak sistem. Itu merupakan ciri banyak oligarki penguasa kolektif dan sultanistik; sebagian alasannya adalah tindakan demikian bisa memicu pergeseran ke oligarki panglima. Namun, Marcos melangkahi batas itu dengan membunuh Senator Benigno Aquino pada 1983. Langkah itu sudah keterlaluan, dan sejenak mempersatukan lapisan oligark yang terpecah-belah dalam tujuan bersama memaksa sang presiden turun.

Ketika rezim Suharto terjerumus krisis pada 1997, di kalangan oligark tersebar sentimen bahwa sang penguasa sultanistik yang telah membantu sebagian besar di antara mereka membangun kekayaan telah lalai dalam menyediakan pertahanan kekayaan. Jelas bagi semua orang yang menghimpun kekayaan terkonsentrasi bahwa ancaman dari keturunan Suharto sudah jadi kronis dan hanya akan jadi makin parah jika sang diktator bertahan lebih lama sehingga bisa membangun dinasti yang menguatkan posisi anak-anaknya berikut antek-antek mereka. Para oligark Indonesia tidak memberontak terang-terangan melawan Suharto, namun mereka menyingkir dan tak memberi dukungan selagi gelombang demi gelombang tantangan terhadap rezim menggerus bahkan kepercayaan diri Suharto. Suharto telah ditinggalkan, kerentanannya jadi kentara, dan para lawan rezim menangkap sinyal pemberi semangat itu sementara sang diktator sendiri patah semangat.

Para oligark di Filipina, yang basis kekuasaannya jauh lebih independen, berperilaku berbeda. Tantangan mereka kepada Marcos bersifat

terbuka dan frontal, dan alat penyerang yang mereka gunakan antara lain penggunaan sumber daya kekuasaan material pribadi untuk mendanai perlawanan, penggunaan paramiliter bersenjata di provinsi-provinsi untuk membuat kendali Marcos atas daerah-daerah tertentu lemah, pengorganisasian dan dukungan atas partai-partai politik untuk bertarung dalam pemilihan umum, dan dukungan terhadap lobi internasional, khususnya ke Amerika Serikat, untuk mengganggu bantuan ekonomi, diplomatis, dan militer yang diandalkan Marcos untuk mempertahankan dominasi oligarki sultanistik.

Dalam pemilihan umum 1987, yang pertama diselenggarakan sesudah Marcos digulingkan, para oligark yang membentuk satu barisan perlawanan aktif sebelum 1986 menjadi kelompok pemenang terbesar di era demokratis baru. Mengutip data dari Institute of Popular Democracy di Filipina, Anderson (1988, 28) mencatat bahwa 102 kursi kongres dimenangi keluarga-keluarga berkuasa "yang terkait kekuatan anti-Marcos pra-1986" dibanding 67 kursi yang didapat kekuatan pro-Marcos. Ke-169 anggota DPR dan dua puluh dua dari dua puluh empat senator yang terpilih bisa dilacak asal-usulnya ke klan-klan oligarkis berkuasa yang sudah ada sejak periode sebelum pemberlakuan hukum militer. Anderson menafsirkannya sebagai kembalinya "demokrasi *cacique*", dan Hutchcroft (2008, 144) sepakat, berpendapat bahwa Presiden Corazon Aquino merupakan "seorang *restorasionis elite*, karena prestasi terbesarnya adalah membangun kembali struktur dominasi elite yang dirusak pendahulunya yang otoriter."

Memang, keluarga-keluarga oligarki kembali lagi dan oligarki penguasa elektoral menggantikan rezim sultanistik Marcos. Namun, yang muncul sesudah 1986 tidak seperti oligarki penguasa elektoral pra-1972, yang telah rusak tanpa bisa diperbaiki. Tatanan dan norma pembagian kekuasaan, rotasi oligarkis, dan peredaman kekerasan oligarkis dengan membatasinya hanya di provinsi-provinsi dan pada lapisan menengah dan bawah oligarki, serta mengarahkan sebagian besar kekerasan kepada petani dan pekerja, sudah tak ada. Tak ada yang sudah tahu bagaimana caranya mendepolitisasi angkatan bersenjata dan aparat keamanan Filipina—yang

mengandung tokoh-tokoh elite ambisius dan calon oligark—dan mengembalikan mereka ke keadaan pra-1972 di mana kelompok sipil memegang kendali dan kudeta presiden tak pernah terjadi. Yang paling penting, transisi ke demokrasi tak hanya mencakup penguatan kekuasaan hukum, tapi "kekuasaan hukum" oligarkis yang ditegakkan sendiri pun belum tercapai kembali.

Kesimpulan

Pada permulaan abad keduapuluh satu, Indonesia dan Filipina, meski berbeda dalam sejarah oligarki dan sifat rezim sultanistik, boleh dikata sebagai dua bentukan politik yang lebih mirip daripada sebelumnya. Keduanya sudah keluar dari oligarki sultanistik. Keduanya telah merasakan transisi demokratis yang mendatangkan kebebasan pers, kebebasan berserikat, dan keikutsertaan politik. Keduanya telah menjadi sistem elektoral yang dikuasai sepenuhnya oleh oligark penguasa kolektif. Kekayaan sebagai salah satu dasar kekuasaan politik terpenting menjadi pusat kedua sistem secara umum, dan pusat pertahanan harta dan kekayaan oligark secara khusus. Terakhir, kedua oligarki penguasa kolektif belum mampu membuat "supremasi hukum" dari dalam yang mengendalikan oligark secara kolektif, dan kedua negara tersebut belum mengembangkan lembaga hukum yang cukup kuat untuk menjinakkan para pelaku terkuat dalam sistem.

Namun, kesamaannya hanya itu. Perbedaan terbesar antara oligarki penguasa elektoral Filipina dan Indonesia adalah bahwa para oligark di Filipina menjadi kekuatan yang jauh lebih banyak menggunakan kekerasan daripada di Indonesia. Tidak semua oligark Filipina bersenjata, tapi banyak yang terus memiliki tentara pribadi dan yang lainnya bisa menyewa kekuatan pemaksa kalau perlu. Di Indonesia ada tokoh-tokoh mafia yang sangat kaya dan mendominasi daerah atau bidang tertentu. Selain itu, tiap partai besar dan sejumlah kelompok Islamis punya satgas, kelompok pembela, front, dan kelompok pemuda. Namun, semua itu tak ada yang sebanding dengan kekuatan paramiliter yang dikomando

klan-klan dan individu-individu oligark di Filipina, yang bersenjata senapan serbu dan senapan mesin, bukan cuma tongkat bambu dan pedang (Onishi 2010). Militer dan polisi Indonesia juga politis—tapi lebih sebagai keseluruhan yang terlembaga, dengan pusat-pusat kekuasaan yang berubah-ubah di dalamnya, bukan unsur-unsur terpecah yang dipimpin perwira-perwira karismatik yang melancarkan kudeta dan operasi pemaksaan (dan ekstraktif) di pusat dan daerah seperti di Filipina.

Kenyataan bahwa para oligark Indonesia tidak (belum?) bersenjata dan hampir selalu mengandalkan kekayaan mereka yang didapat dengan cara-cara mencurigakan untuk mengalahkan hukum, mengamankan prospek Indonesia untuk kelak bertransisi menjadi oligarki sipil (bahkan mungkin yang bersifat demokratis). Rintangan utama di Indonesia adalah besarnya kapasitas oligark untuk melakukan pertahanan kekayaan dengan cara menyogok dan membayar (versi jelek bagi-bagi) polisi, jaksa, hakim, editor pers, dan anggota legislatif. Meski punya sejarah pemilihan umum lebih panjang, dominasi sipil, dan keteraturan lumayan dalam oligarki, Filipina lebih jauh dari mencapai rezim hukum yang kuat dan tak-pribadi—oligarki sipil (demokratis atau bukan)—daripada Indonesia. Pelaksanaan pertahanan kekayaan oleh negara Filipina yang memonopoli sarana pemaksaan dirintangi ratusan oligark bersenjata yang tersebar di seantero negeri. Oligark yang tak bersenjata jauh lebih mudah dijinakkan dari luar dan dari atas daripada oligark yang bersenjata atau setengah bersenjata. Perbedaan pengalaman Suharto dan Marcos menunjukkan bahwa itu berlaku bagi penguasa sultanistik yang mencoba mendominasi suatu oligarki, sebagaimana bagi negara birokratis yang mencoba mendirikan oligarki sipil yang berdasarkan hukum yang dilanggar oligark atas risiko sendiri.

5

Oligarki Sipil

Oligarki sipil berbeda dari bentuk-bentuk lain oligarki yang dibahas buku ini dalam empat perkara. Di suatu oligarki sipil, semua oligark dilucuti seluruh senjatanya; pemaksaan yang mempertahankan harta oligarki hanya dilaksanakan oleh negara bersenjata;[1] oligarki sipil merupakan satu-satunya tipe oligarki di mana oligark tak berkuasa (jika ada oligark memegang jabatan, maka itu bukan *sebagai* atau *untuk* oligark); dan negara pemaksa yang mempertahankan harta oligark dijalankan secara tak-pribadi melalui lembaga-lembaga birokratis. Kombinasi faktor tersebut punya beberapa siratan penting. Salah satunya, dalam oligarki sipil, sistem hukum yang kuat dan tak-pribadi mendominasi oligark, bukan oligark mendominasi (atau menjadi) hukum. Pada gilirannya, keadaan itu mengubah sifat kepemilikan harta, dari klaim yang ditegaskan oligark sendiri menjadi hak milik yang dibela negara.

Dua pergeseran itu—oligark yang tunduk kepada hukum dengan imbalan negara menjamin hak milik harta—terjadi berbarengan selama

---

[1] Walau ini lebih mudah kalau semua anggota masyarakat tak bersenjata, ketersediaan senjata dalam masyarakat untuk berburu atau pertahanan pribadi tidak menjadi pertimbangan yang relevan. Monopoli suatu negara modern atas sarana pemaksaan hanya bermakna dalam kaitan dengan cara pertahanan harta, khususnya apakah oligark bersenjata dan berperan langsung dalam pertahanan harta atau tidak. Kecuali dalam kasus penculikan untuk tebusan, yang jarang terjadi di oligarki sipil, pengawal atau mobil berpelindung termasuk pertahanan pribadi, bukan pertahanan harta.

berabad-abad dan, bersama-sama, menjadi transformasi terpenting dalam sejarah oligarki. Terakhir, walau oligark tak lagi mesti melakukan kekerasan dan menanggung beban politis pertahanan kekayaan sendiri, kemunculan aparat negara yang melakukan peran tersebut menghadirkan ancaman baru kepada oligark dalam bentuk pajak dan mungkin redistribusi yang berfokus pada pendapatan. Dalam oligarki sipil di mana harta dan kekayaan yang sudah ada itu aman—tak peduli seberapa besarnya atau kadar stratifikasi dalam masyarakat—para oligark untuk pertama kali mengerahkan hampir seluruh sumber daya material kepada tantangan politik pertahanan pendapatan.[2]

Oligarki sipil tak bisa ada tanpa sistem hukum yang kuat. Namun, pertanyaan pentingnya bukanlah apakah hukum bekerja atau ditegakkan secara umum dalam masyarakat. Isu hukum politis yang menonjol muncul secara lebih sempit, terkait oligark dan elite. Itu kelihatan di beberapa negara seperti Indonesia dan Filipina. Kedua negara itu dianggap memiliki masalah dalam penegakan hukum, tapi kehidupan sehari-hari bagi sebagian besar warga negara biasa lumayan teratur. Itu karena kebanyakan orang tunduk kepada sistem hukum yang dipelintir dan diintimidasi para oligark. Sebagian besar masalah supremasi hukum berasal dari kekalahan hukum dari orang-orang berkuasa. Kekuasaan hukum "tingkat rendah" pada tingkat massa relatif lebih gampang dicapai karena warga negara

---

[2] Hak milik harta di negara-negara modern memberikan perlindungan kuat bagi apa yang sudah dimiliki, tapi kurang kuat menjaga pendapatan. Definisi klasik pendapatan sebagai "jumlah yang dapat dihabiskan tanpa mengurangi harta yang ada" (Aaron, Burman & Steuerle 2007) menunjukkan pemisahan antara pendapatan dan harta yang sudah ada dan mencerminkan perbedaan penting mengenai cara keduanya diperlakukan. Definisi itu juga membantu menjelaskan lebih maraknya pajak pendapatan dibanding kebijakan pajak atas harta orang hidup. Orang mati tak bisa memiliki apa pun lagi. Jadi, pajak tanah bukan pajak atas kekayaan seseorang, melainkan pajak atas *perpindahan* harta, yang berarti penambahan atas harta seseorang. Kebijakan-kebijakan yang dimaksudkan untuk mencegah aristokrasi antar generasi tidak mengurangi kekuasaan material oligark semasa hidup, walau memang mendorong banyak oligark menggunakan jasa-jasa yang membantu mereka mempertahankan kedudukan material bagi ahli warisnya. Minoritas warga negara menolak mengakui pembedaan itu, memandang penambahan harta tahunan sebagai harta biasa seperti yang lain. Pajak pendapatan dalam tingkat apa pun, mengikuti definisi itu, adalah pelanggaran atas hak milik harta. Sebagian besar warga negara menerima bahwa negara maupun jasa negara atau sarana publik tak bisa ada tanpa pajak, sehingga bersedia memperlakukan harta dan pendapatan sebagai kategori yang berbeda—yang satu tak bisa diganggu gugat, yang lain bisa.

biasa tak punya sumber daya kekuasaan individual untuk mengubah putusan hukum atau menghalangi pengadilan.[3] Suatu sistem hukum boleh jadi penuh ketidaksempurnaan organisasi, ketidakefisienan, personel yang kurang terlatih, atau pasal-pasal hukum yang "jelek" apa pun alasannya. Infrastruktur hukum seperti itu bakal menghasilkan banyak ketidakadilan dan ketidakkonsistenan. Namun, penyebabnya bukan kemampuan tergugat biasa untuk memengaruhi sistem hukum dan penegakannya. Ujian pamungkas suatu sistem hukum bukanlah dalam pekerjaan rutin atau sistemik, melainkan ketika harus menjadi lebih kuat daripada pelaku-pelaku terkuat di masyarakat—pertanda tercapainya kekuasaan hukum "tingkat tinggi". Jika hukum menjinakkan para oligark dan elite, maka semua yang lain akan tunduk juga. Kebalikannya tak selalu berlaku.

Pertukaran yang terjadi adalah harta oligarki dipertahankan secara umum sedangkan para oligark menjadi tak kebal hukum—untuk pertama kali dalam sejarah—seperti semua orang lain dalam masyarakat yang sumber daya kekuasaan individualnya kurang mengintimidasi.[4] Jaminan kuat itu berarti bahwa harta tak bisa diserang dan diambil negara tanpa alasan yang adil atau ganti rugi, juga tak bisa diancam secara lateral oleh sesama oligark atau massa warga negara tak berharta—terlepas dari apakah mereka memiliki hak politik penuh atau tidak. Selama harta diamankan dengan cara demikian, ada pergeseran bagi oligark dalam politik pertahanan kekayaan dari terlibat langsung melakukan pemaksaan dan berkuasa demi harta ke fokus mempertahankan pendapatan. Namun, pergeseran ke demokrasi elektoral kurang universal. Oligarki sipil tak acuh dengan demokrasi. Oligarki sipil tak membutuhkan demokrasi untuk berfungsi, dan tidak terancam serius oleh keberadaan demokrasi.

---

[3] Contohnya, kerja biasa lembaga keadilan Indonesia menghasilkan 89.000 narapidana di 396 penjara, menurut satu laporan pemerintah tahun 2006. Sebagian besarnya adalah orang biasa dan banyak yang dihukum karena kasus narkotika. Lihat MacDougall (2008). Untuk perbandingan dengan Rusia, lihat Hendley (2009).

[4] Pertukaran itu mencakup keterbukaan bagi ancaman atas pendapatan berupa pajak. Theodore Roosevelt, yang memberi alasan untuk sistem perpajakan lebih progresif pada 1906, menyebut-nyebut pertukaran itu. "Orang yang besar kekayaannya," menurut Roosevelt, "punya kewajiban khusus kepada negara, karena dia mendapat keuntungan istimewa dari keberadaan pemerintah" (Avi-Yonah 2002, 1405).

Artinya ada banyak kemungkinan kombinasi rezim pertahanan harta, kekuasaan hukum, bentuk oligarki, dan demokrasi.

Contohnya, Indonesia sesudah Suharto dan Filipina sesudah Marcos menjadi demokrasi elektoral kuat yang hadir bersama-sama sistem hukum lemah yang terus-menerus diinjak-injak para oligark.[5] Keduanya dijabarkan di Bab 4 sebagai demokrasi kriminal. Sementara itu, di tempat-tempat di mana kekuasaan hukum jelas kuat, ada variasi luas dalam kadar demokrasi dan otoritarianisme. Rezim hukum tak-pribadi yang lebih kuat daripada para oligark ada di semua oligarki sipil. Namun sistem politiknya bisa berkisar dari partisipatif dan demokratis seperti Amerika Serikat sampai eksklusif dan otoriter seperti Singapura. Memang luasnya keragaman oligarki sipil justru terlihat dengan membandingkan kasus-kasus yang berbeda itu.

Amerika Serikat disajikan sebagai kasus bagaimana oligark yang tak bersenjata dan tak terlibat langsung dalam kekuasaan berusaha mencapai tujuan pertahanan pendapatan dengan menggunakan kekuasaan dan sumber daya yang besar untuk membentuk hasil politik supaya menguntungkan mereka. Singapura menawarkan wawasan mengenai bagaimana satu oligarki sipil muncul melalui proses penjinakan oligark secara sengaja dengan memperkuat lembaga-lembaga hukum. Kasus Singapura penting karena oligarki sipil Singapura didirikan dan diperkuat oleh satu sosok dominan, Lee Kuan Yew, yang bisa saja memilih mendirikan oligarki sultanistik. Perlu diperhatikan juga bahwa menjinakkan oligark melalui hukum yang kuat di Singapura tidak disertai kemajuan menuju demokrasi. Kasus Singapura memang menantang secara analitis karena infrastruktur hukum yang sama yang andal mempertahankan harta dan mengatur para oligark juga memberi hasil yang merugikan bagi elite politik pembangkang, yang sumber daya kekuasaannya lebih bersifat mobilisasi daripada material.

---

[5] Banyak oligark menyesalkan situasi tersebut karena meningkatkan risiko. Mereka rindu masa-masa ketika semuanya dijinakkan—di bawah Suharto maupun sebelum Marcos. Terlepas dari nostalgia itu, tetap saja kenyataannya oligarki penguasa kolektif telah merebut dan mendominasi sistem pemilihan umum di kedua negara, sekaligus tak dikekang hukum di keduanya.

Bagian berikut mengajukan beberapa argumen mengenai oligark dan oligarki di Amerika Serikat. Disajikan bukti bahwa satu bagian kecil masyarakat Amerika memiliki kekayaan sangat terkonsentrasi, dan bahwa para pelaku tersebut ialah oligark yang sama gigihnya dengan yang lain dalam mempertahankan kedudukan material mereka dari ancaman. Menyatakan Amerika Serikat merupakan oligarki sipil bukan berarti demokrasi Amerika itu pura-pura belaka. Winters & page (2009, 731) menulis bahwa "oligarki dan demokrasi tidak saling meniadakan, tapi malah bisa hadir bersamaan dengan nyaman—bahkan bisa bersatu secara integral."[6] Ada banyak kebijakan yang tidak menyinggung kepentingan oligark. Pengaruh mereka di ranah itu kecil atau saling meniadakan. "Oligarki bisa hadir dalam beberapa isu politik yang terbatas tapi penting," Winters & Page melanjutkan, "pada waktu yang sama banyak isu penting lain diatur melalui persaingan pluralistik atau bahkan demokrasi populis." Oligarki khusus memusatkan perhatian kepada pergulatan politik yang terkait dengan pertahanan kekayaan. "Dalam konteks AS, sebagaimana di tempat-tempat lain," Winters & Page menyimpulkan, "pertanyaan intinya adalah apakah dan bagaimana para warga negara terkaya menggunakan sumber daya kekuasaan yang khas dan terkonsentrasi untuk mempertahankan kepentingan minoritas yang khas mereka."[7]

---

[6] Pembahasan lengkap mengenai isu-isu oligarki yang lebih luas di Amerika Serikat, serta rangkuman kepustakaan yang relevan, tersedia di Winters & Page (2009) dan tak ditulis kembali di sini.

[7] Satu pertarungan ideologis penting yang berkecamuk di golongan Kanan adalah penyangkalan bahwa kesenjangan material ekstrem terkait dengan kesenjangan politik ekstrem, terutama di demokrasi elektoral. Karl Zinsmeister, penasihat politik dalam negeri utama George W. Bush dan mantan editor majalah di American Enterprise Institute, tahu bahwa segelintir orang Amerika sangat kaya dan sisanya tidak. Namun dia menganggap "gagasan bahwa Amerika Serikat punya kelas-kelas yang terpisah itu meragukan." Pasar bebas "adalah demokrasi," menurut Zinsmeister, "dengan berbagai pelaku ekonomi yang menggunakan suaranya" (Frank 2006). Pernyataan itu mengandung secercah kebenaran, tapi juga menyembunyikan kenyataan bahwa kekayaan terkonsentrasi memperkenankan sebagian orang "memberi suara" untuk hal-hal tertentu sementara orang lain tak bisa. Contohnya, banyak warga negara biasa yang mau gosok gigi boleh jadi "memberi suara" dengan uang mereka dan lebih memilih merek pasta gigi Colgate daripada Crest, sementara para oligark yang mencoba menghindari atau memangkiri kewajiban membayar pajak bisa "memberi suara" untuk memilih tempat perlindungan dari pajak di luar negeri menggunakan *LLC dibanding* perlindungan pajak dalam negeri menggunakan "S-corporation". Keberadaan kelas dalam arti kekuasaan material terjadi karena jurang yang memisahkan kedua ranah

Amerika Serikat

Definisi oligark dan oligarki tak berubah ketika diterapkan kepada Amerika Serikat. Tanpa memandang konteks politik atau masa sejarah, oligark selalu didefinisikan sebagai pelaku yang mengklaim atau memiliki harta pribadi terkonsentrasi dan mendapat kekuasaan karenanya. Mereka merupakan produk sampingan sosial dan politis dari stratifikasi material ekstrem dalam masyarakat, dan stratifikasi itu secara inheren menimbulkan konflik: para oligark ingin mempertahankan harta, sementara yang lain mau mengambilnya. Oligarki merujuk kepada politik pertahanan kekayaan—suatu tantangan bagi oligark yang sangat beragam bentuknya, tergantung sejumlah faktor yang telah dibahas dalam buku ini. Walau para oligark telah ikut serta langsung dalam kekuasaan selama sebagian besar sejarah, itu selalu terkait dengan cara pertahanan harta. Keterlibatan langsung dalam kekuasaan tidak pernah mendefinisikan oligark. Di banyak kasus yang sudah dibahas, beberapa oligark telah berkuasa sementara yang lainnya tidak. Selama Orde Baru, Suharto-lah satu-satunya oligark yang berkuasa langsung. Itu tak membuat anggota-anggota lain lapisan oligark Indonesia hilang, sehingga sesudah 1998 para oligark pribumi bisa mulai mendominasi oligarki penguasa elektoral Indonesia. Seperti di oligarki sipil lain, para oligark di Amerika Serikat tak berkuasa langsung. Itu tak mengurangi tekad mereka untuk mempertahankan kekayaan mereka terhadap ancaman, walau memang mengubah cara mereka melakukannya.

Pada 2005, kepada para kliennya yang kaya di Amerika Serikat, Citigroup (Kapur *et al.* 2005, 22) menawarkan pernyataan singkat atas ancaman-ancaman yang dihadapi para oligark. "Masyarakat yang terorganisasi punya dua cara untuk mengambil kekayaan," menurut para analis di divisi Riset Investasi: "melalui pembatalan atas hak milik harta atau melalui sistem pajak." Kabar baiknya bagi para oligark adalah bahwa "di pasar kapital yang maju, pemerintah sudah belajar mengenai arena per-

---

tersebut. Para oligark juga beli pasta gigi, tapi warga negara bisa tak pernah membeli produk perlindungan dari pajak—walau semua orang sama-sama membayar pajak.

mainan yang adil, kepastian aturan, dan keutamaan hak milik harta." Negara-negara masih bisa "membatalkan hak milik harta." Namun cara seperti itu "merupakan kekecualian dan biasanya kontraproduktif," dan menurut para ahli ekonomi Citigroup, kecil kemungkinannya terjadi dalam kondisi seperti sekarang di negara-negara maju kapitalis. "Cara pengambilan harta yang lebih lazim adalah melalui sistem pajak," mereka memperingatkan.

Menurut para penulisnya, "plutonomi" adalah ekonomi dengan lapisan warga super kaya di atas yang menggerakkan pembelanjaan. "Di inti plutonomi terdapat kesenjangan pendapatan," yang dimungkinkan oleh "pemerintah dan rezim pajak yang ramah kapitalis." Bahayanya tatanan itu adalah bahwa "kadar pajak pribadi dapat meningkat—dividen, keuntungan modal, dan pajak pewarisan bakal merugikan plutonomi."[8] Jadi, kabar buruknya bagi para oligark Amerika Serikat adalah bahwa pemerintah yang andal dalam mempertahankan hak milik harta juga menghadirkan ancaman besar yang terus-menerus ada terhadap pendapatan oligarkis. Keuntungan tahunan untuk oligark dari kompensasi dan pendapatan kapital biasanya ribuan kali lipat yang didapat keseluruhan harta rata-rata orang Amerika. Sejak zaman dulu, pajak selalu menjadi perkara pusat dan sarat konflik dalam ekonomi politik. Tingkat dan beban pajak merupakan cerminan langsung kekuasaan. Walau pembahasan perpajakan bisa memusingkan, siapa yang membayar pajak dan berapa banyak yang mereka bayar terkait gagasan-gagasan penting keadilan, kelayakan, moralitas, legitimasi, dan kewarganegaraan.

---

[8] Para analis Citigroup menambahkan bahwa selain mengambil harta atau menaikkan pajak, negara-negara juga bisa mengancam kedudukan material oligark dengan mengubah aturan sehingga kaum buruh mendapat bagian lebih besar surplus ekonomi. "Ada jalan ketiga untuk mengubah keadaan walau tak harus melalui pengambilan, dan itu adalah memperlambat laju penciptaan atau akumulasi kekayaan orang kaya—biasanya melalui pengurangan pembagian keuntungan GDP. Itu dapat terjadi melalui perubahan aturan yang memengaruhi perimbangan kekuatan antara tenaga kerja dan kapital. Contoh klasiknya cenderung masuk dalam satu di antara dua kelompok—pengaturan pasar tenaga kerja dalam negeri melalui upah minimum, pembatasan jam kerja, penentuan siapa yang bisa dan tak bisa bekerja, dll. atau menentukan dari mana barang dan jasa bisa diimpor (proteksionisme)" (Kapur *et al.* 2005, 22). "Industry Note" dari Citigroup Global Markets Inc tersebut disebarkan kepada para klien kaya di lusinan negara.

Di tengah oligarki sipil di Amerika Serikat, terdapat ekspresi kekuasaan material oligark untuk mempertahankan pendapatan mereka dari pajak. Politik pertahanan kekayaan bergulir di banyak tingkat. Para oligark mencari cara untuk menurunkan tingkat pajak "nominal" atau "marginal", yaitu persentase yang bisa dilihat semua orang di bagian jumlah pajak yang dibayar. Mereka juga untung kalau menurunkan batas bawah kelompok tertinggi. Tindakan itu menggeser beban pajak ke bawah ke lapisan lebih besar yang berisi warga negara yang cukup kaya—dikenal di bisnis manajemen kekayaan sebagai "menengah atas" (*mass affluent*)—tapi tak punya sumber daya material seperti yang bisa dikerahkan oligark untuk pertahanan kekayaan. Meski tujuan kebijakan tersebut penting, sejauh ini penggunaan sumber daya kekuasaan demikian yang paling intensif adalah untuk melebarkan kesenjangan antara tingkat pajak yang diumumkan untuk oligark dengan apa yang benar-benar dibayar. Dalam jargon para pakar pajak, inilah perbedaan antara tingkat pajak nominal dan beban pajak efektif. Selisih Pertahanan Pendapatan (*Income Defense Spread*) ini merupakan ukuran penting keberhasilan pertahanan pendapatan untuk oligark.[9]

Sebelum menyajikan analisis lebih rinci atas klaim-klaim itu, kiranya ada gunanya memberi ringkasan argumennya. Pertama, disajikan data yang mendokumentasikan konsentrasi kekayaan di sedikit tangan untuk menunjukkan pola stratifikasi material ekstrem di Amerika Serikat, yang khas untuk semua oligarki. Kedua, dianggap bahwa para oligark tersebut tahu akan ancaman-ancaman yang ada terhadap kepentingan material mereka, dan bahwa mereka menggunakan sebagian kekayaan mereka untuk bertahan menghadapi ancaman-ancaman itu. Mereka harus mela-

---

[9] Untuk mendapat akses untuk data anonim IRS yang bakal memungkinkan analis mengukur selisih itu saja, kita harus melalui rintangan-rintangan politis besar yang melindungi para oligark dan upaya pertahanan pendapatan mereka dari penyelidikan. Johnston (2010a) menunjukkan bahwa data mengenai 400 pembayar pajak pendapatan terbesar "hanya tersedia dari 1992 sampai 2006" dan data itu tersedia karena pemerintahan Obama "membatalkan kebijakan George W. Bush yang memperlakukan data tersebut sebagai rahasia negara." Angka-angka yang disajikan dalam bagian ini juga mencakup perkiraan untuk 1961 yang sebenarnya tidak pernah dimaksudkan untuk diungkap, tapi diakui Johnston bisa ditemukan "karena suatu keanehan dalam laporan Statistik Pendapatan tahun itu."

kukannya sendiri agar mendapat manfaat pertahanan kekayaamn, dan sebagian besar oligark ikut serta dalam prosesnya menurut logika biasa manajemen ancaman.[10] Ketiga, ada dua komponen pertahanan kekayaan dalam oligarki sipil. Yang pertama adalah penggunaan jasa pasukan profesional—pengacara, akuntan, pelobi, agen manajemen kekayaan—yang punya pengetahuan spesialis dan bisa menelusuri sistem rumit perpajakan dan peraturan, menghasilkan berbagai "produk", "instrumen", dan "saran" pajak yang memungkinkan para oligark mempertahankan pendapatan senilai miliaran tiap tahun dari pengambilan untuk kas negara.[11] Secara bersama-sama para profesional tersebut menjadi Industri Pertahanan Pendapatan (*Income Defense Industry*) yang luas dan kokoh.

Komponen lainnya adalah pertarungan sengit politik dan upaya membuat dan menjaga sistem perpajakan cukup berlubang-lubang sehingga ada kerumitan dan ketidakpastian di dalamnya. Beberapa oligark yang punya "jalur khusus" memengaruhi pejabat legislatif dan eksekutif secara langsung, menelepon para senator dan anggota DPR untuk mengeluh mengenai undang-undang dan aturan atau meminta bantuan kebijakan. Namun, kebanyakan oligark tak melakukan itu. Para pelaku dalam Industri Pertahanan Pendapatan, yang bayarannya menyedot sebagian keuntungan tahunan oligark, membentuk jejaring tekanan politik yang sangat koheren, cukup dana, dan agresif untuk menjamin para oligark mampu mempertahankan kepentingan material. Penyedia pertahanan kekayaan merupakan perantara yang termotivasi memberikan ekspresi politik nyata mewakili tuntutan utama oligark. Namun, para oligark dan kepentingan

---

[10] Ini melengkapi kemenangan-kemenangan bersama para oligark melalui upaya politik badan-badan yang giat melobi demi kepentingan kaum super kaya.

[11] Penggunaan jasa pertahanan kekayaan oleh oligark berbeda secara kualitatif dari warga biasa yang menyewa penasihat pajak atau membeli perangkat lunak murah (yang bisa disebut "pembayar TurboTax") untuk mencari pengurangan pajak yang biasanya terlewat, atau sekadar memastikan bahwa formulir pengembalian pajak yang memusingkan diisi secara benar. Para profesional yang mempertahankan pendapatan oligark yang masih hidup (dan sering membantu mereka menghindari pajak pewarisan sesudah meninggal) membuat cara-cara baru dan metode-metode unik menghindair pajak yang sering disesuaikan dengan individu yang membayar mereka. Pembayar TurboTax tak mampu menyewa jasa pertahanan pendapatan, dan nyaris tidak ada lubang yang menguntungkan atau ketidakpastian dalam sistem pajak untuk mereka yang pendapatannya di bawah persentil 99,5.

mereka selalu menjadi kekuatan penggerak utama. Kunci teoritis penting dalam argumen ini adalah bahwa kepentingan oligarkis dan penggunaan aktif sumber daya kekuasaan oligarkis menjelaskan keberadaan seluruh industri tersebut dan menggerakkannya. Sebagai penyedia jasa dan agen politik, Industri Pertahanan Pendapatan hanya ada karena besarnya ancaman material yang dihadapi para oligark serta kekuasaan material yang mereka gunakan untuk menangkisnya. Argumen ini merinci kepentingan oligark dan melacak mekanisme penggunaan kekuasaan—dan cara mencapai hasil politis—untuk memenuhi kepentingan itu.

Oligark dan Kekuasaan Material di Amerika Serikat. Apresiasi atas kesenjangan kekuasaan antara oligark dan anggota masyarakat lainnya dimulai dengan taksiran perbedaan kedudukan material para pelaku di formasi sosial (Fraser & Gerstle 2005). Gagasannya, tanpa melihat kesamaan kekuasaan politik dalam hal-hal lain—seperti kesamaan hak suara atau hak bicara atau hak partisipasi—perbedaan besar pada kekuasaan material menciptakan kesenjangan raksasa dalam pengaruh politik dan menjelaskan hasil-hasil politik penting yang menguntungkan para oligark. Winters & Page (2009) menyajikan data berdasarkan pendapatan dan harta di Amerika Serikat yang menawarkan wawasan mengenai besarnya konsentrasi kekuasaan material. Taksiran mereka diperbarui di Tabel 5.1 yang didasarkan kepada data Internal Revenue Service (IRS) terbaru, 2007.

Kolom paling kanan, Indeks Kekuasaan Material (*Material Power Index*, MPI) mengambarkan tiap tingkat pendapatan sebagai kelipatan pendapatan rata-rata 90 persen terbawah pembayar pajak Amerika. MPI orang-orang yang berada tepat di atas batas 10 persen teratas sebesar empat kali lipat rata-rata terbawah, dengan tingkat pendapatan yang lumayan, sedikit di atas $128.000 per tahun. Lalu MPI mulai berlipatganda tiap kali naik tingkat menjadi tujuh kali, lima belas kali, lalu tiga puluh dua kali. Bahkan, bagi orang-orang yang pendapatan tahunannya di atas tiga puluh kali lipat pendapatan tahunan rata-rata 90 persen terbawah, $1 juta per tahun pun masih kurang bagi anggota paruh atas 1 persen teratas untuk dianggap sebagai oligark. Mereka jelas kaya. Namun

TABEL 5.1. *Kekuasaan Material di Amerika Serikat (berdasarkan pendapatan 2007)*

Batas Kelompok Pembayar Pajak	Jumlah Pembayar Pajak	Pendapatan Rata-rata	Persentase dari Seluruh Pendapatan	Persentase Pendapatan Kumulatif	Indeks Kekuasaan Material
400 teratas	400	$344.800.000	1,6	1,6	*10.327*
1/100 teratas dari 1%	14.588	$26.548.000	4,5	6,1	*819*
1/10 teratas dari 1%	134.888	$4.024.583	6,2	12,3	*124*
Setengah teratas 1%	599.500	$1.021.643	7,0	19,3	*32*
1% teratas	749.975	$486.395	4,2	23,5	*15*
5% teratas	5.995.000	$220.105	15,1	38,6	*7*
10% teratas	7.493.750	$128.560	11,1	49,7	*4*
90% terbawah	134.887.500	$32.421	50,3	100,0	*1*

Catatan: Berdasarkan tabulasi IRS atas pengembalian pajak pendapatan individu untuk 2007, jumlah satuan pajak potensial perkiraan CPS, dan angka pendapatan total National Income Accounts. Pendapatan mencakup keuntungan modal terealisasi. Tiap tingkat pendapatan tidak mencakup kategori di atasnya. Data pendapatan rata-rata 400 pembayar pajak terbesar berasal dari *Internal Revenue Service* (2009). Jumlah total pembayar pajak yang mengajukan pengembalian pada 2007 adalah 149.875.300, dan total pendapatan pribadi bruto yang dilaporkan adalah $8,701 miliar.

Sumber: http://elsa.berkeley.edu/~saez/TabFig2007.xls, Tabel 0, "Thresholds and Average Incomes in Top Income Groups in 2007," revisi Agustus 2009, memperbarui Piketty & Saez (2003); perhitungan oleh penulis.

sumber daya kekuasaan materialnya masih belum cukup untuk menyewa selain jasa termurah dalam Industri Pertahanan Pendapatan.

Polanya berubah dramatis di batas berikut—1/10 teratas dalam 1 persen warga berpendapatan paling besar. Bukannya berlipatganda, MPI mendadak berlipat empat dari 32 ke 124, lalu melompat enam kali lipat menjadi 819 bagi mereka yang pendapatannya termasuk 1/100 teratas dari 1 persen. Ada sekitar 150.000 orang Amerika yang pendapatan rata-rata tahunannya di atas $4 juta pada 2007. Karena alasan-alasan yang akan dijelaskan sesudah ini, inilah batas dimulainya oligarki. Kategori terakhir di atas, 400 pembayar pajak terbesar di Amerika Serikat, punya pendapatan rata-rata $345 juta. MPI mereka lebih daripada dua belas kali lipat kelompok tepat di bawah mereka, dan sepuluh ribu lebih kali lipat pendapatan rata-rata orang Amerika Serikat di 90 persen terbawah.[12]

MPI untuk 400 pembayar pajak terbesar Amerika Serikat berkali-kali lipat lebih besar daripada MPI trierarki tertinggi Athena, dan hampir identik dengan kekayaan terkonsentrasi para senator Romawi. Kadar konsentrasi material di Amerika Serikat jauh lebih besar jika taksirannya berdasarkan kekayaan, bukan pendapatan. Tergantung apakah nilai rumah dimasukkan atau tidak, MPI para oligark terkaya di Amerika Serikat yang ditunjukkan di Tabel 5.2. berkisar antara 21.000 sampai 108.000 kali rata-rata orang di 90 persen terbawah masyarakat.[13] Berdasarkan pendapatan, ketidakseimbangan sumber daya kekuasaan material di Amerika Serikat sangat besar. Berdasarkan kekayaan, ketidakseimbangannya terlalu

---

[12] Johnston (2003, 41) menunjukkan bahwa 1/100 teratas dari 1 persen orang Amerika (sekitar 15.000 orang) memperoleh pendapatan setara dengan semua yang didapat 96 juta warga negara sisanya—dan tiap segmen mendapat kira-kira 5 persen dari total pendapatan. Johnson mencoba "menggambarkan besarnya kesenjangan itu" dengan menulis bahwa orang-orang super kaya "bakal hanya memenuhi sepertiga kursi di stadion Yankee" sementara yang di bawah mencakup semua orang dari Kansas ke Barat ditambah Iowa. Pada 2007, kelompok yang sama di atas memperbesar bagian mereka atas seluruh pendapatan Amerika Serikat menjadi 6,1 persen sementara proporsi yang diperoleh 96 juta sisanya telah mengerut.

[13] Nilai rumah (setara NJOP—*Penerj.*) merupakan komponen besar total harta warga negara rata-rata tapi hanya menjadi bagian kecil kekayaan orang kaya. Karena rumah jarang menjadi sumber pembiayaan bagi kegiatan politik atau pertahanan kekayaan, maka nilai rumah tak dihitung untuk memberi taksiran lebih realistis atas kekuasaan material relatif yang tersedia bagi para pelaku di tiap tingkat kekayaan.

besar untuk dibayangkan. Selain itu, mustahil menyatakan seberapa banyak pengaruh politik yang dimiliki oligark jika mereka punya sumber daya kekuasaan material 1.000, 10.000, atau 100.000 kali lipat yang dipunyai warga negara biasa. Yang bisa dipastikan adalah bahwa itu tidak kelihatan seperti pluralisme biasa (Winters & Page 2009, 737).[14]

TABEL 5.2. *Kekuasaan Material di Amerika Serikat (berdasarkan kekayaan rumah tangga 2004)*

	Termasuk Nilai Rumah		Tak Termasuk Nilai Rumah	
	Jumlah Harta ($ juta)	**Indeks Kekuasaan Material**	**Jumlah Harta ($ juta)**	**Indeks Kekuasaan Material**
100 teratas	8.100,0	*59.197*	7.396,0	*108.765*
400 teratas	2.970,0	*21.679*	2.709,0	*39.838*
1% teratas	14,8	*108*	13,5	*199*
10% teratas	3,1	*23*	2,2	*32*
90% terbawah	0,137	*1*	0,068	*1*

Catatan: Data jumlah kekayaan "termasuk nilai rumah" berasal dari Tabel 2 (dengan penyesuaian kecil dari $n = 100$ dan $n = 400$). Perhitungan jumlah kekayaan "tak termasuk nilai rumah) berdasarkan survei Wolff (2007) atas data keuangan konsumen. Rata-rata, kalau nilai rumah tak dihitung, jumlah harta menurun sampai 8,8% untuk 1% teratas sampai 50,8% untuk 90% terbawah. Penggunaan penurunan jumlah harta 8,8% untuk kelompok 100 teratas dan 400 teratas itu sangat konservatif. Penurunan 29,8% (di tengah kedua nilai tadi) diperkirakan terjadi untuk kelompok 10% teratas.

Sumber: Diadaptasi dari Winters & Page (2009, 736), Tabel 2; perhitungan oleh penulis.

[14] Konsentrasi kekayaan dan pendapatan telah berubah sepanjang sejarah Amerika Serikat. Perkiraan yang ada sampai pertengahan abad kedua puluh adalah bahwa jika pendapatan dari modal lebih sedikit sedangkan pendapatan dari kerja dan gaji lebih banyak, maka pendapatan akan jadi makin seragam. Spengler (1953, 249) mencatat bahwa di Amerika Serikat sejak 1800, proporsi pendapatan dari harta dan modal menurun. Itu dianggap akan menghasilkan keadaan yang terus membaik. "Sejalan dengan itu, pengurangan bagian pendapatan nasional dari harta, dipadukan dengan peningkatan bagian dari gaji, cenderung disertai pengurangan kesenjangan pendapatan," gagas Spengler. "Penurunan kesenjangan pendapatan juga cenderung terjadi karena penurunan kesenjangan kepemilikan harta, karena terjadi peningkatan jumlah relatif pemilik harta." Piketty & Saez (2003 dan pembaruan) menunjukkan bahwa kesenjangan pendapatan tidak hanya meningkat dramatis sepanjang abad kedua puluh, tapi juga makin cepat sesudah 1970.

Gradien kekayaan dalam masyarakat Amerika Serikat itu penting untuk menaksir sebaran kekuasaan dalam populasi. Namun, seberapa banyakkah kekayaan dan harta yang diperlukan untuk membuat seseorang menjadi oligark di Amerika Serikat? Penentuan tingkat pendapatan atau harta tertentu sebagai garis batas kiranya bersifat sepihak. Pentingnya penentuan syarat oligark terletak pada kapasitas kekuasaan yang didapat individu-individu tertentu dari kekayaan pribadi mereka. Yang penting secara politis adalah batas kekayaan yang membuat para pelaku di atasnya mampu membayar jasa dan intervensi mahal Industri Pertahanan Pendapatan. Dengan memusatkan perhatian kepada siapa yang mampu menyewa pasukan profesional Industri Pertahanan Pendapatan, didapatlah petunjuk jelas mengenai tingkat kekayaan oligarkis. Cara demikian juga bisa disesuaikan dengan perbedaan biaya untuk jasa politis yang sama di berbagai negara, juga berbagai zaman. Jadi, dalam suatu oligarki sipil, tidak semua orang kaya adalah oligark. Oligark adalah mereka yang cukup kaya untuk mengubah uang mereka menjadi kekuatan profesional yang dibutuhkan untuk mempertahankan kekayaan dan harta. Johnston menyatakan bahwa "ini kadang bisa berupa pengeluaran $10 juta untuk menghindari tagihan pajak $30 juta, atau dalam kesempatan lain menghabiskan hanya $1 juta untuk menyelamatkan jumlah yang sama."[15] Skandal suaka pajak "pasar bebas" KPMG, yang akan dibahas lebih rinci, memberi kesan bahwa produk diskon pajak berharga sekitar $350.000. Namun, kasus yang sama menunjukkan bahwa pertahanan pendapatan yang murah membuat para oligark yang berada dekat batas menghadapi risiko hukum ekstrem dan denda yang mahal—bahaya yang jarang dihadapi para oligark yang mampu membayar lebih besar.

Industri Pertahanan Pendapatan. Walaupun kekuasaan mobilisasi bisa mengubah suatu kelompok atau masyarakat, salah satu kelemahannya adalah bahwa pelaku yang memobilisasi dan kekuatan sosial yang termobilisasi harus menginvestasikan waktu dan upaya pribadi cukup banyak untuk membangun sumber daya kekuasaan tersebut. Karena itulah mobili-

[15] Wawancara lewat telepon dengan David Cay Johnston, 12 April 2010

sasi sukar dipertahankan. Oligark yang menggunakan sumber daya kekuasaan tak menghadapi masalah itu karena mereka bisa menggerakkan pasukan pelaku—baik itu preman, milisi, pengunjuk rasa, maupun profesional pertahanan pendapatan—berdasarkan imbalan, bukan komitmen ideologis. Mereka tak perlu memimpin atau menginspirasi, juga tak perlu meyakinkan siapa pun akan tujuan yang hendak dicapai atau kepentingan yang mau dipenuhi. Para oligark memberi perintah untuk dilaksanakan, dan para pelaku yang dibayar untuk melaksanakan perintah itu melaksanakannya biarpun kepentingan politik mereka sendiri tak diperhatikan. Selain itu, para oligark sebagai tokoh utama bisa melepaskan diri dari pengaruh politik yang mereka ingin gunakan kalau sudah ada agen bayaran yang mengerjakannya. Skala, intensitas, dan durasi kegiatan dan pengaruh politik semacam ini hanya dibatasi oleh tingkat kekuasaan material yang dimiliki oligark.

Dalam suatu oligarki sipil, beban keterlibatan politik untuk pertahanan kekayaan jarang ditanggung sendiri oleh oligark, tapi justru jatuh kepada orang lain yang mereka gerakkan. Secara kolektif, para pelaku tersebut membentuk satu Industri Pertahanan Pendapatan yang menguntungkan, di mana mereka yang ikut serta dimotivasi oleh kesempatan mendapat untung yang dihasilkan dari ancaman yang dihadapi dan ingin diatasi para oligark. Johnston (2003, 7) melaporkan bahwa pada 2003 ada 16.000 pengacara yang berspesialisasi *trust* dan kepemilikan harta, yang hanya menjadi satu komponen industri tersebut. Industri Pertahanan Pendapatan menyedot sebagian dari puluhan miliar dolar pendapatan yang dipertahankan tiap tahun. Para oligark bisa menyimpan sisanya. Satu laporan Senat AS (2003, 2) mengenai industri suaka pajak menyatakan bahwa "perusahaan-perusahaan profesional yang terhormat mengeluarkan sumber daya cukup besar, membentuk persekutuan, dan mengembangkan infrasruktur internal dan eksternal yang dibutuhkan untuk merancang, memasarkan, dan menerapkan ratusan suaka pajak yang rumit, yang sebagiannya ilegal dan membuat Departemen Keuangan AS kehilangan miliaran dolar dari pendapatan pajak."

Di inti industri tersebut ada "organisasi-organisasi profesional seperti

perusahaan akuntan, bank, penasihat investasi, dan kantor pengacara." Laporan itu mendefinisikan suaka pajak yang curang sebagai "alat yang digunakan untuk mengurangi atau meniadakan kewajiban pajak pengguna suaka pajak," yang dilakukan melalui "transaksi-transaksi rumit" yang memperkenankan pembayar pajak "mendapat keuntungan besar dalam hal pajak dengan cara yang tak pernah dimaksudkan oleh aturan pajak."[16] Transaksi-transaksi itu tak hanya rumit, tapi juga tak bakal terjadi andai para pembayar pajak yang kaya tidak melakukan pertahanan pendapatan. Graetz (2002, 278) menjabarkan suaka pajak yang curang sebagai "transaksi yang dilakukan oleh orang-orang sangat pintar yang tanpa pertimbangan pajak kiranya sangat bodoh." Selama berpuluh tahun, alat-alat tersebut telah "dirancang khusus untuk pengguna." Namun, Senat yang gusar menemukan bahwa beberapa penyedia pertahanan pendapatan menciptakan suaka yang "dipersiapkan sebagai 'produk pajak' generik yang tersedia untuk dijual kepada banyak klien" (U.S. Senate 2003, 1). Perluasan klien industri tersebut ke bagian bawah oligarki Amerika Serikat-lah yang memicu perhatian Kongres.[17]

Karena kepercayaan dan kerahasiaan itu vital dalam jasa yang diterima para oligark dari penyedia pertahanan kekayaan, hubungan mereka sering kali dimulai dengan referensi. Industri pertahanan pendapatan melayani mereka yang disebut Individu Bernilai Tinggi (High Net-Worth Individuals, HNWI), yang batas bawahnya adalah klien dengan harta

---

[16] Dalam kesaksian di depan Komite Keuangan Senat, mantan Komisioner IRS Mark Everson menyatakan bahwa "transaksi-transaksi curang yang dilakukan perusahaan-perusahaan dan individu-individu menjadi tantangan administratif yang berat. Transaksi-transaksi itu sendiri kreatif, rumit, dan sukar dideteksi. Para penciptanya sering kali sangat canggih, begitu pula para penggunanya, yang sering kali siap secara finansial dan termotivasi menghadapi tantangan IRS" (U.S. Senate 2003, 21).

[17] Perjanjian rumit antara oligark dan para pengacara mahal serta penasihat kekayaan mereka menjadi tak elok. "Selama sepuluh tahun ke belakang, perusahaan-perusahaan profesional yang aktif di industri suaka pajak telah memperluas peran mereka, bergerak dari menjual suaka pajak yang disesuaikan kepada klien tertentu menjadi mengembangkan produk pajak generik dan memasarkannya besar-besaran kepada klien yang sudah ada dan calon klien. Perusahaan-perusahaan itu, yang tak lagi puas menanggapi permintaan klien saja, menggunakan taktik yang sama seperti para calo suaka pajak: terus mengeluarkan produk-produk pajak baru yang curang, memasarkannya dengan gencar, dan sengaja menyembunyikan kegiatan mereka dari IRS" (U.S. Senate 2003, 22).

setidaknya senilai $2 juta dalam aset keuangan yang bisa diinvestasikan, dan Individu Bernilai Sangat Tinggi (Ultra High Net-Worth Individuals, UHNWI), yaitu mereka yang memiliki harta $30 juta ke atas.[18] Industri tersebut memiliki banyak wajah dan bersifat global dalam jangkauan dan integrasi.[19] Hampir semua kantor pengacara besar AS punya divisi spesialis yang hanya mengurus "preservasi kekayaan," "manajemen kekayaan", "*trust* dan kepemilikan harta", dan "perencanaan pajak." Pemain-pemain global paling top dikenal di kalangan mereka sebagai perusahaan "lingkar ajaib" (*magic circle*). Mereka antara lain kantor-kantor pengacara terkemuka seperti Clifford Chance, Linklaters, dan White & Case.[20]

Barangkali perusahaan yang paling eksklusif dalam lingkar ajaib untuk klien kaya adalah Withers. Perusahaan yang didirikan pada 1896 di Inggris itu melayani "sejumlah keluarga paling ningrat di Britania," terutama keluarga kerajaan. Pada 2002 Withers merger dengan satu perusahaan besar AS yang berfokus pada pajak dan pertahanan pendapatan, "menciptakan kantor pengacara internasional pertama yang melayani kebutuhan orang-orang sukses dan keluarga mereka."[21] Withers mencatat bahwa beberapa kliennya "lebih berharga daripada perusahaan-perusahaan pub-

---

[18] Untuk perbandingan, laba "jarang didapat" perusahaan-perusahaan pertahanan pendapatan yang mencoba melayani segmen pasar yang lebih besar namun kurang kaya yang dikenal sebagai "klien menengah atas", yang aset keuangan bersihnya berkisar antara $100.000 sampai $1 juta. Walaupun kelompok ini jauh lebih besar daripada oligark, keuntungan dari sumber daya yang diinvestasikan untuk menyediakan manajemen kekayaan dan pertahanan pendapatan kelas menengah atas tidak banyak. "Kemunculan konsumen menengah atas sebagai segmen pasar baru pada 1990-an disambut antusiasme oleh industri jasa keuangan," tulis para analis untuk Capco, satu penyedia jasa global untuk industri jasa keuangan. "Banyak lembaga menghabiskan waktu dan uang untuk mencoba mendapat rumus yang berhasil untuk melayani para konsumen tersebut sambil mendapat untung. Sejauh ini, sebagian besarnya kurang sukses" (Del Col, Hogan & Roughan 2004, 106). Capgemini (2008) menggunakan $1 juta sebagai batas HNWI.

[19] Wealth Resource Center memasarkan profil berjudul "The Global Wealth Management Industry" yang mendaftar 2.500 lebih lembaga "dari korporasi manajemen kekayaan multinasional terbesar sampai bank-bank swasta kecil di suaka pajak luar negeri, dan dari divisi manajemen kekayaan bank-bank umum besar sampai kantor-kantor investasi swasta yang bergerak secara tertutup untuk melayani keluarga-keluarga kaya." Tersedia di: www.wealthbriefing.com/webshop/the-global-private-bank-and-family-office-database-64.html.

[20] Perusahaan-perusahaan penting lain yang disebut Johnston (2003, *passim*) mencakup Milbank, Tweed, Hadley, & McCloy; Weil, Gotshal, & Manges; Freeman, Freeman, & Smiley.

[21] Lihat www.withersworldwide.com/about-us/history.aspx.

lik besar." Mengutamakan pertahanan pendapatan dengan menelusuri rezim pajak global yang rumit, Withers adalah spesialis "strukturisasi kekayaan" untuk membantu para kliennya "menjaga kekayaan sekarang dan untuk generasi mendatang."[22] Beberapa klien Withers "adalah keluarga-keluarga internasional dengan anggota-anggota yang punya koneksi Kerajaan Inggris dan/atau Amerika Serikat, dan ingin mengurangi paparan pajak."[23] Untuk melakukan itu, Withers memberi saran kepada para klien oligarkisnya mengenai "segala aspek strukturisasi kekayaan, menggunakan *trust* dan yayasan dalam negeri dan internasional, perusahaan *trust* swasta di yurisdiksi lokal maupun luar negeri."[24]

Pelayanan terhadap oligark tidak selesai di pembuatan strategi untuk pertahanan kekayaan maksimum. Layanan lainnya dalah advokasi kasus pajak yang melibatkan oligark, apabila strategi dan instrumen mereka dianggap ilegal. "Sebagai bagian praktik di AS," kata Withers, "kami mewakili klien-klien yang urusan keuangannya diaudit oleh otoritas dan regulator pajak, dan hadir di pengadilan untuk perkara pajak." Perusahaan tersebut bangga akan rekam jejaknya dalam mencapai penyelesaian menguntungkan di luar pengadilan dan melindungi klien-klien kayanya dari ekspos publik yang memalukan.[25] Jasa-jasa yang dirancang untuk mempertahankan pendapatan dan kekayaan berharga mahal, sebagian

---

[22] Lihat www.withersworldwide.com/practice-areas/personal/wealth-structuring.aspx.

[23] "Kami telah bekerja untuk orang-orang sukses dan keluarga mereka selama 100 tahun lebih," Withers menyatakan demikian di situs webnya. "Kami telah membangun pemahaman mendalam atas kebutuhan pajak pribadi para klien kami yang bernilai tinggi, dan kami bisa membantu mereka mengurangi paparan pajak selama masa hidup mereka dan generasi mendatang." Lihat www.withersworldwide.com/practice-areas/personal/tax.aspx.

[24] Kemampuan bergerak lintas negara untuk menghindari pajak di lokasi tertentu adalah salah satu keahlian terhebat Withers. "Kami membantu klien internasional mencapai keuntungan pajak signifikan melalui pemahaman kami atas rezim lintas batas terkait kedudukan dan domisili." Lihat www.withersworldwide.com/practice-areas/personal/tax.aspx.

[25] Salah satu keahlian Withers yang lebih uniki adalah pembuatan "kantor keluarga" (*family offices*) untuk keluarga-keluarga oligark. Suatu kantor keluarga adalah "entitas yang didirikan untuk menjalankan urusan suatu keluarga yang merupakan sosok legal yang terpisah dari keluarga." Withers memperkirakan bahwa "ada 11.000 kantor keluarga—2.500 sampai 3.000 di AS, 2.500 lagi di Eropa, dan 200 di Australia. Jumlah ini diharapkan membesar seiring waktu, selagi kebutuhan keluarga-keluarga kaya menjadi makin rumit." Lihat www.withersworldwide.com/practice-areas/personal/family-office-family-business.aspx.

karena teknik-teknik yang digunakan itu rumit dan kadang berisiko. Sementara bagian murah industri jasa pengelolaan kekayaan dihuni "penjaja produk," para HNWI dan UHNWI "tak mau diperlakukan seperti itu" (Research and amrkets 2010). Mereka justru mengharapkan "manajer hubungan" yang sangat personal untuk merancang strategi dan alat khusus untuk pertahanan kekayaan.[26]

Mekanisme Politik. Identifikasi set pelaku di Amerika Serikat yang memenuhi definisi oligark, menunjukkan bahwa mereka sangat termotivasi untuk mempertahankan pendapatan, membuktikan bahwa mereka punya sumber daya kekuasaan yang tak tersedia bagi warga negara biasa untuk melakukan pertahanan, dan menunjuk hasil nyata yang menunjukkan bahwa kekayaan berhasil dipertahankan merupakan suatu kemajuan signifikan dalam analisis. Namun, teori oligarki sipil yang kuat harus menunjukkan juga bagaimana itu dilakukan dengan menghubungkan antara kepentingan, kekuasaan, dan hasil. Dengan mekanisme politik apakah kekuasaan oligark dinyatakan? Titik awalnya adalah bahwa oligarki sipil sangat sedikit kesamaannya dengan teori elite sebagaimana berkembang di konteks AS. Inti perdebatan dalam teori elite adalah argumen mengenai "kekuasaan" elite, yang mesti menyiratkan bahwa demokrasi di Amerika Serikat hanya kedok untuk kendali minoritas dan merupakan penipuan besar-besaran.[27] Sementara itu, klaim dalam studi

---

[26] Kantor pengacara New York Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle LLP, misalnya menyediakan seorang "mitra hubungan" bagi tiap oligark atau keluarga; mitra hubungan mengkoordinasi jasa-jasa profesional "tim klien" yang diambil dari berbagai cabang kantor tersebut. "Curtis Alerts" menjadi sistem peringatan dini yang memberitahu para konsumen kaya mengenai ancaman yang akan ada dan dampak usulan undang-undang, terutama kepada pajak dan kekayaan. Lihat www.curtis.com.

[27] Mosca (1939, 333), yang karyanya memulai debat elite-penguasa di Amerika Serikat, menyiratkan bahwa demokrasi elektoral hanyalah siasat. "Semua yang karena kekayaan, pendidikan, kecerdikan, atau kelicikan punya kecenderungan untuk memimpin komunitas orang dan berkesempatan melakukan itu—dengan kata lain, semua kelompok dalam kelas penguasa—harus tunduk kepada hak pilih universal kalau sudah dihadirkan, dan juga mempengaruhi dan mengelabuinya kalau perlu." Dalam kritik keras terhadap teori elite, Dahl (1958, 463) mengecam pendekatan yang menggunakan "penjelasan yang mundur terus-menerus" untuk mencari siapa sebenarnya yang berkuasa di balik kedok demokrasi. "Jika mereka yang kelihatan sebagai pemimpin komunitas tak membentuk elite penguasa, maka teori itu bisa diselamatkan dengan mengatakan bahwa di balik mereka ada sekelompok penguasa terselubung. Jika bukti berikutnya menunjukkan bahwa kelompok terselubung ini tidak menjadi elite penguasa, maka teori bisa diselamatkan dengan

ini adalah bahwa oligark tidak berkuasa dalam oligarki sipil. Dengan demikian, bergeserlah fokus dari bagaimana oligarki dan demokrasi saling menggeser menjadi bagaimana oligarki dan demokrasi bersatu-padu.

Bentuk keterlibatan oligarki yang paling langsung dan pribadi dalam pertahanan kekayaan terletak pada hubungan mereka dengan Industri Pertahanan Pendapatan, yang memasok sarana nyata penghindaran pajak. Para oligark hampir tak terlibat langsung dalam pertarungan politik di inti pertahanan pendapatan. Sebagian kecil oligark berperan aktif memimpin pertarungan publik, namun sebagian besar tidak terlibat. Pertarungan politik yang memungkinkan pertahanan pendapatan, yang memelihara arsitektur dasar sistem, dan terus-menerus menyesuaikan diri dengan kondisi yang berubah-ubah dilakukan oleh Industri Pertahanan Pendapatan yang hidup dengan mengelola (tapi tak pernah sepenuhnya menghilangkan) ancaman-ancaman yang dihadapi para oligark. Mekanisme pengaruh politik tak langsung itu menuntut tingkat koherensi, organisasi, perencanaan, dan koordinasi yang tinggi. Namun, tak ada beban tersebut yang jatuh kepada para oligark sendiri, selain penyediaan sumber daya keuangan yang menggerakkan alat politik. Peran itu pun dilakukan mereka sebagai pendorong yang menggerakkan sebarisan agen terorganisasi dan terintegrasi menuju arah yang sama dengan menghadapi sedikit perlawanan.

Struktur pertahanan pendapatan yang ada di Amerika Serikat mengandalkan ketidakpastian. Industri Pertahanan Pendapatan tak bisa ada jika para oligark menghadapi kepastian pajak yang sama seperti yang dihadapi sebagian besar rakyat Amerika Serikat—yang tak dilayani industri serupa. Perbedaan antara kepastian pajak di bawah dan ketidakpastian di atas biasanya dikaitkan dengan bentuk-bentuk pendapatan. "Pembayar pajak berpendapatan rendah dan menengah yang hanya

---

mengatakan di balik kelompok terselubung pertama ada kelompok terselubung kedua, dan seterusnya." Puluhan tahun kemudian, Dahl (1985, *passim*) yang menulis mengenai "demokrasi dan tatanan ekonomi" membahas lebih serius masalah kekuasaan material terkonsentrasi. Namun, bukannya memandang perkara itu dengan sudut pandang oligarki, yang berarti memusatkan perhatian kepada individu-individu yang diberi kuasa oleh materi, Dahl membahas pada tingkat perusahaan. Solusi dahl adalah "demokrasi dalam perusahaan." Kritik penting lain kepada teori elite mencakup Hughes (1954), Meisel 91958), dan Rustow (1966).

memperoleh pendapatan dari gaji, bunga, dan dividen," tulis Graetz (2009, 279, n91), "nyaris tak punya kesempatan untuk mengurangi jumlah pajak pendapatan terlapor." Pendapatan kapital yang diperoleh kaum super kaya jauh lebih sulit dilacak. Biasanya pendapatn itu disebut "tak bisa dibandingkan" (*nonmatchable*), seolah itu suatu hukum keuangan yang tak bisa berubah. Yang terlewat dalam tafsiran itu adalah bahwa kesukaran memajaki orang kaya merupakan hasil politik yang menunjukkan penggunaan kekuasaan oligarkis pada masa lalu. Kekuasaan itu membentuk aturan yang ditulis.

Yang "bisa dibandingkan" oleh IRS bergantung kepada keputusan-keputusan yang dibuat dan dilaksanakan mengenai informasi yang dikumpulkan. Kiranya mustahil memajaki pendapatan 200 juta rakyat Amerika tanpa pertama-tama merancang dan membangun infrastruktur pajak yang memberi informasi rinci dan andal mengenai banyak orang yang bergerak dan memiliki sumber pendapatan yang berubah-ubah atau bermacam-macam. Tak heran bila arsitektur pajak yang dirancang untuk melacak pendapatan kompensasi banyak orang kurang cocok untuk melacak pendapatan kapital sedikit orang. Boleh diduga, infrastruktur yang utamanya dirancang untuk melacak dan memajaki perubahan kekayaan material oligark bakal sulit memajaki ratusan juta pekerja yang mendapat gaji kecil—yang kemudian bakal masuk kategori "tak bisa dibandingkan".[28] Para pembayar pajak yang tak bisa dibandingkan dua belas kali lipat lebih mungkin melaporkan pendapatan mereka secara tidak benar kepada IRS (Bloomquist 2003, 3). Aspek ketidakpastian ini tak hanya ekspresi jangka panjang dan kumulatif kekuasaan oligarki (terutama mengingat pajak pendapatan federal dimulai pada 1913 terhadap orang kaya); menjamin sistemnya tetap tak menyentuh pendapatan kapital memerlukan upaya politik terus-menerus.

---

[28] Sebenarnya masalah memajaki orang super kaya bukan tak terpecahkan. Jika kekuasaan yang mendampingi kekayaan mereka tak sebegitu besar, dan masalahnya hanya teknis, kiranya bisa saja dibuat cara-cara untuk menghitung tagihan pajak tahunan untuk oligark. Kenyataan bahwa para petani di Prancis dan Rusia sukar dilacak pendapatannya karena tidak menggunakan transaksi keuangan diatasi dengan penerapan pajak kepala. Masalah perpajakan selalu bersifat politis dulu, baru teknis.

Para pelaku dalam Industri Pertahanan Pendapatan berperan penting dalam mengelola dimensi ketidakpastian kedua yang lebih penting: memelihara keseimbangan rapuh antara ancaman pajak terhadap oligark dan kerumitan serta lubang dalam sistem yang diperlukan untuk menangkis ancaman. Kepastian pajak mutlak di tingkat pajak apa pun bagi oligark bakal membunuh Industri Pertahanan Pendapatan. Para oligark menyediakan sumber daya kepada industri itu untuk melobi penurunan tingkat pajak atau bahkan penghapusan sebagian pajak. Namun, penghilangan semua ancaman pajak juga bakal menghapuskan Industri Pertahanan Pendapatan. Aksi politik sebenarnya dalam pertahanan pendapatan, dan daerah ekspresi kekuasaan oligark paling intensif, adalah dalam pergulatan perihal selisih antara tingkat pajak yang diumumkan dan apa yang benar-benar dibayar oligark. Inilah Selisih Pertahanan Pendapatan, dan untuk mendapatkan selisih besar, para pelaku dalam Industri Pertahanan Pendapatan mempertahankan campiran ketidakpastian, kerumitan, dan lubang-lubang di rezim pajak. Para legislator ikut terlibat dengan menghindari keputusan kebijakan langsung dengan menggunakan insentif pajak untuk mendukung atau menentang sesuatu. Namun, yang dimulai para legislator kemudian dituntaskan Industri Pertahanan Pendapatan dengan mengerahkan pasukan profesional dan pelobi yang memasukkan bahan yang menguntungkan oligark dalam aturan pajak, menghilangkan bagian yang menimbulkan masalah, dan menghadang ancaman yang ada di kejauhan (Herber 1988, 392).[29]

---

[29] Lihat juga Herber 1981. Hampir semua perusahaan dalam Industri Pertahanan Pendapatan ikut melobi mewakili para klien oligark. Namun perusahaan-perusahaan yang berlokasi di Washington, D.C. lebih giat melakukannya. Patton Boggs adalah penyedia jasa "preservasi kekayaan" yang terkemuka dan lumayan agresif, dan termasuk yang paling terkemuka di antara seratus perusahaan lain. Klien-klien oligark terkaya Patton Boggs mencakup keluarga pengusaha permen Mars dan keluarga pengusaha anggur Gallo. Seperti Curtis, Patton Boggs juga mengeluarkan peringatan kepada para kliennya mengenai legislasi yang dapat memengaruhi kekayaan dan pendapatan mereka. "Sebagai perusahaan dengan akar kebijakan publik yang kuat," tulis Patton Boggs mengenai jasa advokasi dan lobinya, "kami bangga akan kemampuan kami membantu klien menggunakan hak yang termaktub dalam Konstitusi AS untuk mengajukan petisi kepada pemerintah. Kami telah melakukannya sejak 1965, ketika Jim Patton mengajak seorang ajudan muda Gedung Putih bernama Tom Boggs membantunya membangun kantor pengacara yang berbeda, yang memahami bahwa ketiga cabang pemerintahan dapat menyediakan solusi bagi masalah-maslaah yang menantang. Dengan memadukan pengetahuan politik, pengalaman legislatif, dan penge-

Industri Pertahanan Pendapatan melobi untuk berbagai perubahan kecil dalam kumpulan peraturan pajak berdasarkan kasus. Namun, Industri Pertahanan Pendapatan juga berkepentingan pada kerumitan dan ketidakpastian umum sistem pajak. Menurut seorang hakim pajak yang berusaha mengurai kerumitan, *Internal Revenue Code* adalah "kain yang lebar dan kusut sekali" (Moldenhauer 2007, 1, n2). Keruwetan aturan yang terjadi memungkinkan mereka yang mempertahankan pendapatan oligarki mengubah perkara yang tidak jelas legalitasnya menjadi perselisihan penafsiran. Alat untuk melakukannya adalah "surat opini pajak" (atau "surat pajak")—barangkali senjata terpenting yang ada dalam pertahanan pendapatan, juga sesuatu yang tak pernah diketahui para pembayar pajak biasa.[30] Satu surat opini pajak dari satu kantor pengacara terkemuka bisa berharga dari ratusan ribu sampai jutaan dolar, tergantung kerumitan pemelintiran pajak yang dicoba dilakukan. Kalau orang-orang dari kelas menengah atas sampai kelas bawah mencoba mengelak dari pajak, hanya sedikit lubang penafsiran yang ada (atau yang disebut IRS "keraguan mengenai kewajiban" (*doubt about liability*). Mereka menghadapi ancaman tuntutan pidana dan hukuman penjara kalau bertindak terlalu jauh.[31]

Sementara itu, para oligark yang punya cukup sumber daya untuk

---

tahuan hukum yang mendalam, mereka punya visi untuk membantu klien mencapai sukses." Teks ini ada di halaman 8—9 dokumen Patton Boggs berikut: www.pattonboggs.com/files/News/4de2a317-b30b-4213-a0a5-03294f27841d/Presentation/NewsAtatchment/9628c17d-46f9--402d-8348-0abe65ca06ee/PB_100Days_2009Assessment.pdf. Patton Boggs menjabarkan jasa-jasa lain untuk klien kaya di tautan berikut: www.pattonboggs/estateplanning/.

[30] "Surat opini pajak (*tax opinion letter*), kadang disebut juga surat opini hukum (*legal opinion letter*) kalau dikeluarkan kantor pengacara, dimaksudkan untuk memberikan saran tertulis kepada klien mengenai apakah suatu produk pajak tertentu diperbolehkan oleh hukum, dan jika ditantang IRS, kemungkinan produk tersebut bertahan dari penyidikan pengadilan" (U.S. Senate 2003, 11).

[31] Ini berlaku, bahkan apabila penghindaran pajaknya tak disengaja. Kerumitan dan kebingungan mengenai aturan pajak justru merepotkan bagi warga negara biasa. Instruksi untuk mengisi Form 1040 (formulir pengembalian pajak individu di AS—*Penerj.*) makin tebal, dari empat halaman pada 1950-an menjadi 120 halaman pada 2010. Namun perbedaannya adalah bahwa kebingungan pembayar pajak bukan pertahanan. Yang penting adalah kebingungan IRS, hakim, dan juri mengenai apa kata dan tuntutan hukum. Masalah pajak yang melibatkan pendapatan warga negara biasa jauh lebih sederhana, biarpun si pembayar pajak kebingungan sehingga keliru melaporkan pajak dan dianggap melakukan tindak pidana menghindari pajak.

berperkara bertahun-tahun biasa merundingkan kompromi dan penyelesaian melalui para profesional pertahanan kakayaan. Jarang sekali mereka perlu hadir di pengadilan, apalagi masuk penjara. IRS menyatakan mempertimbangkan "biaya yang harus dikeluarkan" untuk mengejar pembayar pajak, dan menambahkan bahwa di kasus-kasus tertentu "kompromi adalah alat koleksi yang dapat digunakan." Keraguan mengenai aturan pajak dan kemampuan seseorang berperkara adalah pertimbangan utama yang mempengaruhi kesediaan IRS mencari penyelesaian. "Penentuan jumlah yang diterima untuk menyelesaikan ketidakjelasan mengenai kasus kewajiban," saran IRS, "harus dibuat dengan merujuk kepada kemungkinan risiko memperkarakan kasus itu" (*Internal Revenue Manual* 2010). Faktor kunci risiko itu adalah kekayaan pembayar pajak. "Kalau Anda punya sumber daya," kata seorang pengacara pajak internasional senior, "IRS menghadapi risiko tinggi digugat. Artinya, Anda akan bisa mendapat kesepakatan yang lebih baik."[32]

Kumpulan aturan lengkap yang digunakan kantor pengacara untuk membuat opini pajak, suaka pajak, atau alat rumit lain diterbitkan sebagai "*Standard Federal Tax Reporter*" Commerce Clearing House (CCH). Pada 2010, bentuknya adalah dua puluh jilid setebal 71.684 halaman.[33] Tabel 5.3. menunjukkan perubahan jumlah halaman kumpulan aturan pajak itu.

Kotlikoff & Rapson (2006, 6) memperhatikan, saking rumitnya sistem itu, "tak seorang pun bisa mengklaim memahami sepenuhnya seluruh aturan." Si hakim pajak yang frustrasi setuju. "Untuk menelusuri jalan berliku itu," tulisnya, "badan usaha atau pembayar pajak kaya perlu akal penulis Talmud dan kesabaran Ayub" (Moldenhauer 2007, 1, n2). Tapi para oligark tak perlu keduanya. Mereka mengerahkan armada penyedia

---

[32] Wawancara rahasia dengan pengacara pajak AS yang bekerja untuk satu perusahaan "lingkar ajaib", 2 Juni 2010.

[33] "Tax Code", yang dikenal secara formal sebagai "Title 26 of the United States Code" adalah bagian yang ditulis oleh Kongres dan tebalnya 3.387 halaman. Kemudian ditambahkan lagi 13.458 halaman yang dikenal sebagai "Title 26 of the United States Code of Federal Regulations," yang dibuat oleh IRS. 54.836 halaman sisanya berisi "catatan tambahan, aturan terkait, usul regulasi, kutipan laporan komite, dan catatan perkara serta putusan sejak 1913" (CCH 2010).

TABEL 5.3. *Jumlah halaman Standard Federal Tax Reporter CCH*

Tahun	Jumlah halaman
1913	400
1939	504
1945	8.200
1954	14.000
1969	16.500
1974	19.500
1984	26.300
1995	40.500
2004	60.044
2010	71.684

Sumber: www.cch.com/wbot2010/WBOT_TaxLawPileUp_%2829%29_f.pdf

pertahanan pendapatan untuk menelusuri jalan berliku yang dibantu diciptakan dan menghidupi industri pertahanan pendapatan. Presiden Barack Obama (2009) menekankan peran politik vital Industri Pertahanan Pendapatan bagi oligark ketika dia menjabarkan jalan berliku itu sebagai "sistem pajak yang rusak, ditulis oleh para pelobi berkoneksi untuk kepentingan orang kaya."

Satu inti argumen pluralisme kelompok kepentingan adalah bahwa untuk tiap set pelaku yang melobi satu agenda, ada set lain yang melobi ke arah lain. Gabungan semua aktivitas itu membuat tidak ada yang mendapat keuntungan permanen. Mekanisme persaingan itu nyaris tak ada bagi Industri Pertahanan Pendapatan. Karena tidak ada industri yang mengimbangi industri yang melayani oligark, maka jejaring perusahaan yang mengerahkan ribuan pelobi dan profesional itu menghadapi sedikit sekali perlawanan, dan sebagian besar intervensi kecil industri pertahanan pendapatan terjadi di luar jangkauan radar politik dan tanpa diperdebat-

kan.[34] Segelintir organisasi kepentingan publik yang memperjuangkan "keadilan pajak" demi warga biasa kalah jumlah dan kalah pendanaan dengan rasio yang menyerupai MPI oligark yang sudah disebutkan. Industri Pertahanan Kekayaan, yang dibantu secara ideologis oleh *think-tank* dan gerakan yang didanai para oligark di balik layar (Phillips-Fein 2009) dengan penuh semangat bertarung di bagian pertempuran yang lebih kentara itu.

Usaha-usaha tersebut telah menghasilkan pengurangan besar di tingkat pajak marginal bagi orang kaya, sementara beban pajak kepada rumah tangga biasa telah bertambah terus sejak Perang Dunia II. Namun industri pertahanan pendapatan baru berhasil mengurangi progresivitas di kelompok-kelompok pembayar pajak, tak pernah menghilangkannya. Pelenyapan progresivitas hanya diincar untuk upaya politik yang berbeda dan jauh lebih sukar dilihat—mengusahakan peningkatan Selisih Pertahanan Pendapatan bagi oligark. Usaha-usaha yang nyaris tak terhalangi ini tidak hanya telah menghilangkan progresivitas, tapi juga sudah berhasil membalik seluruh sistem sehingga tingkat pajak efektif malah bersifat sangat regresif. Makin ke atas dalam skala oligarkis, makin rendah tingkat pajak efektif. Para oligark tidak hanya mendapat tingkat pajak lebih rendah daripada orang kaya biasa atau kelas menengah atas. Mereka juga membayar persentase pajak pendapatan yang lebih rendah daripada sekretaris, guru, dan teknisi listrik.

Pertarungan paling sengit untuk mendapat hasil politik seperti itu bukanlah dalam upaya mengalahkan para aktivis yang membela kepentingan warga negara biasa. Walau dampaknya besar bagi mayoritas, me-

---

[34] Center for Responsive Politics (2010c) melacak "isu-isu penting di Kongres dan siapa yang mencoba mempengaruhi keputusan," menekankan kepada "apa yang mau dicapai kelompok kepentingan khusus." Dari tiga puluh dua isu yang dilacak di tiga belas sektor dari agrikultura sampai terorisme untuk Kongres ke-107 sampai ke-109, tak satu pun terfokus kepada cara orang-orang super kaya mencoba mempengaruhi keputusan untuk menggeser beban pajak ke lapisan di bawah mereka, maupun suaka pajak dan perlindungan pajak luar negeri yang digunakan secara eksklusif oleh para warga negara terkaya untuk mempertahankan pendapatan. Di dalam sektor "Keuangan", isu reformasi Social Security tercanyum. Namun fokusnya hanya kepada usul membuat akun tabungan "pribadi" dan seberapa banyak bantuan yang dipotong, bukan persoalan bagaimana supaya orang-orang kaya Amerika dapat dibuat menanggung lebih banyak beban.

reka maupun pihak-pihak yang mewakili mereka tidak penting keterlibatannya dalam ranah politik ini. Pertarungan sebenarnya terjadi di zona perbatasan atas yang memisahkan para oligark dari lapisan orang kaya biasa di bawah mereka. Artinya, segelintir perlawanan politik yang dihadapi para oligark berasal *dari kelompok berpendapatan 1 persen teratas*, 1/10 tertinggi dalam 1 persen itu bertarung melawan 9/10 terbawah dalam kelompok yang sama. Teori demokratis menyediakan penjelasan yang meyakinkan mengenai bagaimana puluhan juta rakyat Amerika Serikat yang berpendidikan rendah dan miskin kurang dilayani oleh sistem politik yang lebih baik dalam menanggapi kelompok rakyat yang berpendidikan tinggi, bergaji besar, dan bisa membentuk jejaring untuk memajukan agenda. Yang tak bisa dijelaskan teori demokratis adalah mengapa 150.000 oligark yang menjadi 1/10 dari 1 persen rakyat AS berpendapatan terbesar terus-menerus mengalahkan secara politis 1,35 juta orang yang menjadi sisanya 1 persen itu. Orang-orang yang sekadar kaya punya sumber daya keuangan, berpendidikan tinggi, dan lebih banyak daripada para oligark dengan perbandingan sembilan lawan satu. Kelompok oligark seharusnya bukan tandingan kelompok sekadar kaya. Namun, beban pajak telah bergeser ke bawah dari kelompok super kaya ke kelompok menengah atas.

Yang lolos dari analisis adalah intensitas kekuasaan material. Tabel 5.1. menunjukkan bahwa orang kaya biasa memiliki MPI antara 15 dan 32, sementara MPI oligark berkisar antara 124 sampai 10.000 lebih. Industri Pertahanan Pendapatan ada dan membuat para oligark menang karena para oligark punya sumber daya material terkonsentrasi—secara individu, bukan bersama-sama—untuk mendanainya. Pendapatan kolektif 9/10 terbawah dalam 1 persen teratas kurang lebih setara dengan pendapatan kolektif 1/10 teratas, tapi pendapatan individual anggota 9/10 terbawah jauh lebih kecil. Perbedaan pendapatan antara 1/10 teratas dan 9/10 terbawah jelas sangat besar; selain itu, kalau Industri Pertahanan Pendapatan mencoba bergerak ke pasar di bawah dan menanggapi permintaan pertahanan pendapatan orang kaya biasa dengan menawarkan suaka pajak generik yang lebih murah kepada mereka yang tak mampu

membayar jasa istimewa, para legislator dan aparat pajak bereaksi dengan keras. Hampir tiap episode "penindakan" penghindaran pajak oleh orang kaya mengincar mereka yang ada tepat di atau di bawah batas bawah oligarki.[35] Bahan kasus yang disajikan di sisa bagian ini menyediakan bukti pendukung klaim-klaim teoritis mengenai kontur politik dan mekanisme oligarki sipil di Amerika Serikat, dimulai dengan asal-usul pajak pendapatan.

Pertahanan Pendapatan. Pajak pendapatan federal sengaja diterapkan terhadap orang-orang terkaya Amerika Serikat pada 1913 berkat satu episode kekuasaan mobilisasional yang sangat efektif namun singkat. Dampaknya kepada para oligark, yang awalnya besar, melemah karena adanya aksi kekuasaan material yang lebih efektif lagi dan berumur panjang, digerakkan oleh para oligark. Nasib pajak pendapatan sepanjang abad keduapuluh menawarkan kilasan medan pertempuran dalam perpaduan kekuasaan oligarkis dan demokratis yang terkadang tegang di Amerika Serikat.[36]

Pergulatan dimulai pada 1894 dalam pergerakan populis, tepat sesudah terjadinya suatu krisis ekonomi parah (kekuasaan oligarkis dalam oligarki sipil jauh lebih efektif dalam keadaan biasa dan lemah dalam krisis). Di bawah kepemimpinan William Jennings Bryan dari Partai Demokrat, dan didukung Partai Populis, warga negara miskin yang dibebani pajak konsumsi yang berat bangkit dalam pergerakan untuk menerap-

---

[35] Graetz (2002, 279) berpendapat, misalnya, bahwa Tax Reform Act 1996 "menghentikan penggunaan suaka pajak secara luas oleh individu." Itu hanya benar jika yang diutamakan adalah "secara luas", karena reformasi 1986 hanya memusatkan perhatian kepada suaka pajak yang digunakan kelompok menengah atas. Kelompok tersebut baru mulai menggunakan suaka pajak *real estate* untuk menimbulkan kerugian yang dapat mereka cantumkan terhadap pendapatan mereka dari gaji. Cara ini biasa dipakai kaum profesional seperti dokter dan pengacara. Section 469 mengenai aturan "rugi pasif" menutup lubang tersebut. Cara penghindaran pajak seperti ini tak pernah banyak digunakan oligark.

[36] Amerika Serikat sedang menanggung beban dalam perdagangan karena terlalu mengandalkan tarif. Para petani di selatan dan barat, yang khawatir pajak atas tanah mereka bakal dinaikkan kalau orang kaya tidak dipajaki, bersekutu dengan para buruh di Utara dan Timur melawan orang-orang kaya. Catatan sejarah yang bagus mengenai pajak pendapatan federal tersedia di Whitte (1986) dan Herber (1988).

kan pajak pendapatan terhadap orang-orang terkaya Amerika.[37] Pajak seperti itu pertama kali diterapkan pada 1860-an, tapi hanya sebagai cara darurat untuk mendanai Perang Saudara AS. Makna pajak itu mengecil pada 1868 dan penerapannya dihentikan pada 1872. Inisiatif 1894 berbeda karena orang kaya diincar untuk dipajaki dalam masa damai. Kelompok super kaya memandang pajak pendapatan federal sebagai bukti jenis ancaman yang tersembunyi dalam perluasan hak pilih kepada massa tak berharta. Ancaman material yang dihadapi para oligark ketika itu sangat besar, langsung, dan belum pernah ada.[38]

Para anggota Kongres (termasuk setidaknya dua hartawan) yang membela kepentingan orang kaya di Gedung Kongres menyerang usul itu sebagai "legislasi kelas"—sebutan yang pas.[39] Pajak itu bakal hanya berlaku bagi 85.000 orang di antara 65 juta rakyat Amerika; merekalah 1/10 teratas dalam 1 persen rakyat Amerika berpendapatan tertinggi. Perlawanan terhadap usul itu sangat sengit. Seorang wakil rakyat yang menyerang hukum itu berargumen "orang-orang yang bakal dikenai pajak pendapatan itu ialah orang-orang yang mengendalikan industri manufaktur dan transportasi negara ini," orang-orang yang "membuat negara ini layak didiami." Lawan lain berkata bahwa usul itu bakal "menetapkan pajak atas seseorang karena dia kaya," sambil menambahkan bahwa itu "bukan Demokrasi, melainkan Komunisme." Satu lagi penentang pajak pendapatan mencelanya sebagai upaya mayoritas miskin merampas harta minoritas kaya. "Mereka yang menuntut pemberlakuannya," katanya, "adalah mereka yang berdasarkan ketentuan itu tidak perlu membayarnya." "Sungguh memalukan," dia simpulkan, "orang sukses dijadikan korban legal mereka yang tak sukses."

---

[37] Partai Populis memperjuangkan pajak pendapatan bertingkat terhadap orang kaya dalam programnya untuk 1892. Di bawah kepemimpinan Bryan, Partai Demokrat mendukung pajak pendapatan 1894 dan mengajukannya lagi dalam program 1908.

[38] Ancamannya besar dalam arti membuka pintu untuk pajak lain bagi orang kaya. Wilson-Gorman Tariff Act 1894, yang mencakup usul pajak pendapatan, menerapkan pajak rendah 2 persen selama periode lima tahun atas semua keuntungan, laba, dan pendapatan yang lebih besar daripada $4.000. Kalau disetarakan dengan nilai dolar 2007, itu sama saja menganggap pendapatan sampai $95.000 tidak kena pajak.

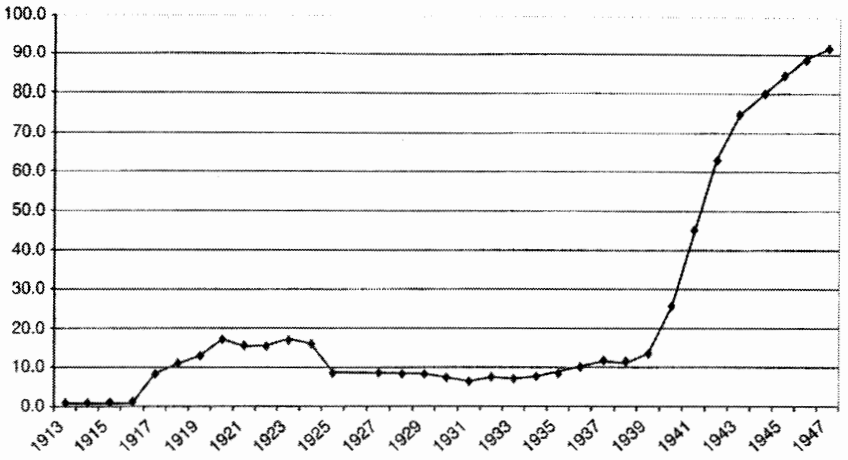
[39] Semua kutipan dari perdebatan ini muncil di *New York Times* (1894).

Walaupun rancangan undang-undang pajak pendapatan akhirnya disahkan, para oligark langsung melawannya melalui tim pengacara yang secara agresif membawa pertarungan ke Mahkamah Agung AS, yang membatalkan pajak tersebut dalam keputusan 5 lawan 4 pada 1895.[40] Bakal diperlukan delapan belas tahun lagi perjuangan kekuatan rakyat untuk mengesahkan Amandemen Keenambelas atas Konstitusi AS pada 1913. Amandemen itu menghalangi para oligark melawan pajak pendapatan federal di pengadilan dan menjadi salah satu tantangan demokratis paling luar biasa dan langsung terhadap oligark dalam sejarah AS. Namun, kemenangan itu berumur pendek. Pada tahun-tahun sesudahnya, para oligark berjuang terus-menerus melakukan pertahanan pendapatan untuk menangkis ancaman-ancaman baru terhadap kedudukan material mereka. Pertempuran itu punya dua akibat. Selagi tingkat pajak bagi orang kaya dinaikkan—dipicu pecahnya Perang Dunia I—para oligark menggunakan kapasitas melawan dan menghindar yang kuat untuk memaksa pemerintah menurunkan tingkat pajak dan menggeser beban kepada lapisan yang ada tepat di bawah mereka, yang jauh lebih banyak anggotanya tapi kurang mampu secara material untuk melakukan pertahanan efektif. Menghadapi biaya kebijakan New Deal dan Perang Dunia II, dan menghadapi benteng kokoh perlawanan oligark yang segera memperhebat teknik pertahanan pendapatan, Kongres mengalihkan pajak pendapatan federal ke mayoritas lebih miskin yang awalnya mendukung pajak itu justru karena tidak berlaku kepada semua orang kecuali yang kaya. Oligark yang tadinya jadi mangsa membalikkan keadaan bagi pemangsa demokratisnya. Gambar 5.1. menggambarkan transformasi itu.

Pajak pendapatan hanya berdampak oligarkis pada empat tahun pertamanya. Kenaikan persentase rumah tangga yang mengajukan surat pemberitahuan pajak selama Perang Dunia I mencerminkan pergeseran sebagian beban dari kaum super kaya kepada orang-orang kaya biasa. Di lapisan-lapisan atas itulah perang pajak pertama pecah. Sebelum 1940,

---

[40] *Pollock vs Farmers' Loan and Trust Company*. Opini mayoritas hakim menyebut pajak pendapatan orang kaya sebagai "ancaman komunis".



GAMBAR 5.1. Persentase orang Amerika yang mengajukan surat pemberitahuan pajak, 1913—1947. *Sumber*: Piketty & Saez (2003, Tabel A0, kolom 3).

belum pernah terjadi 17,3 persen rumah tangga Amerika mencapai batas minimal pengajuan surat pemberitahuan pajak, dan selama periode itu batasnya lebih rendah.

Sesudah kebutuhan pembiayaan perang berakhir, perubahan batas memperkenankan lapisan terbawah orang kaya Amerika menghindari mengajukan surat pemberitahuan pajak, dan jumlah pengajuan turun lagi sampai di bawah 10 persen antara 1925 dan 1935. Namun, bebannya tak pernah lagi hanya ditanggung para oligark. Sebagian besar tagihan pajak sudah bergeser secara efektif ke bawah kepada kelas menengah kaya dan menengah. Pada permulaan Perang Dunia II, 1939, pengajuan surat pemberitahuan pajak naik menjadi sedikit di bawah 14 persen dari seluruh rumah tangga. Pada 1942, pajak yang awalnya pada 1894 dan 1913 dimaksudkan berlaku kepada orang kaya telah menjadi pajak massal, dan 63 persen lebih rumah tangga Amerika wajib membayar pajak pendapatan dan mengajukan surat pemberitahuan pajak (sesudah Depresi Besar/Malaise, semua pekerja harus mulai membayar 2 persen pajak Social Security). Menurut Herber (1988, 393), "Daya dorong asli di balik Amandemen Keenambelas, beban pajak 'lebih adil' bagi orang

berpendapatan rendah dan menengah, dilanggar tanpa ada yang mempermasalahkan." Jumlah pengajuan surat pemberitahuan pajak tidak pernah turun di bawah 80 persen sesudah 1945 dan di bawah 90 persen sesudah 1965. Penjelasan untuk perubahan dramatis yang ditunjukkan di Gambar 5.1. bukan hanya karena Perang Dunia II mahal. Kapasitas pertahanan pendapatan para oligark sudah makin hebat sesudah 1913, sementara investasi di infrastruktur dan rancangan pajak mengutamakan penarikan sumber daya dari banyak orang dengan penghasilan biasa, bukan sedikit orang dengan penghasilan besar. Tanggapan pemerintah terhadap perlawanan oligark yang makin besar terhadap pajak yang diniatkan hanya berlaku terhadap oligark malah bukan merancang sistem lebih baik untuk melacak dan memajaki pendapatan oligark, melainkan menurunkan tingkat pajak bagi yang paling kaya dan menurunkan batas penerapan pajak dari kelompok teratas sehingga memaksa orang kaya non-oligark membayar lebih banyak. Negara menghindar dari para pelaku terkaya yang memiliki pertahanan kuat dan mengincar mereka yang kurang kaya dengan kemampuan lebih lemah.

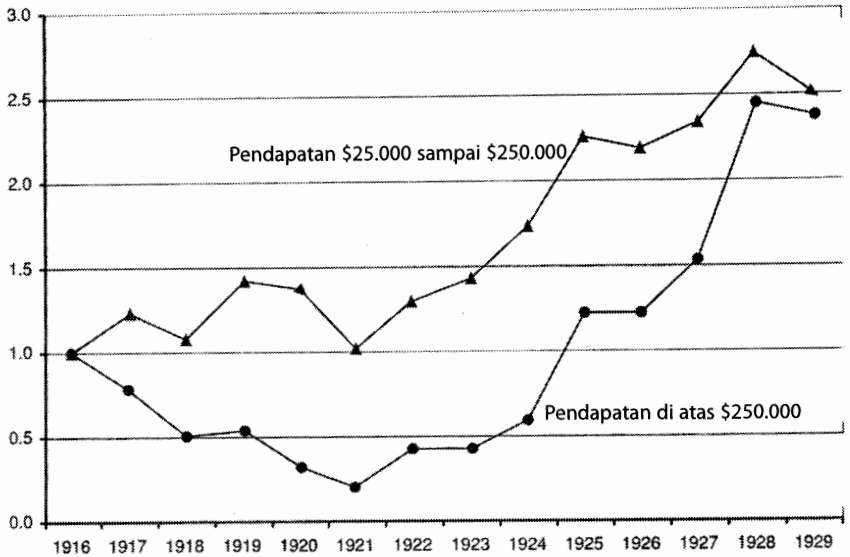
Penjelasan mengenai bagaimana dan mengapa itu terjadi dimulai dengan pemotongan pajak dramatis yang diadakan pada 1920-an. Pemotongan itu menggambarkan penggunaan kekuasaan oligarkis yang langsung dan kuat. Smiley & Keehn (1995, 285) menyatakan bahwa "motif utama pemotongan pajak pada 1920-an adalah keinginan mengurangi penghindaran pajak oleh orang-orang kaya yang terjadi akibat kenaikan tingkat pajak sebelumnya, dan pemotongan pajak itu memang mengurangi penghindaran pajak." Didorong oleh perang, tingkat pajak pendapatan resmi terhadap oligark naik dari 7 persen pada 1915 menjadi 67 persen pada 1917 dan berpuncak 77 persen pada 1918. Para oligark menanggapi dengan menggunakan cara-cara yang tersedia untuk pertahanan kekayaan. Anggota Kongres Ogden Mills menunjukkan "bukti kuat bahwa orang-orang kaya berhasil menghindari pajak pendapatan." Walaupun dividen total untuk orang-orang super kaya telah meningkat antara 1916 dan 1921, pajak yang dibayar para oligark turun drastis. "Pada tingkat pendapatan di atas $300.000," keluh Mills, "jumlah yang kami kumpulkan di

tingkat pajak 10 persen pada 1916 sama dengan yang kami dapat di tingkat pajak 65 persen pada 1921" (Smiley & Keehn 1995, 288).

Selagi pajak meninggi, para oligark tidak hanya berusaha menurunkannya, tapi juga berusaha memastikan mereka tidak mendapat persentase lebih tinggi daripada yang dihadapi kelompok menengah atas. Para oligark punya kapasitas lebih besar untuk mempertahankan pendapatan daripada lapisan menengah atas. Tantangannya adalah menghapuskan progresivitas di antara orang kaya dengan memastikan bahwa mereka yang pendapatannya $1 juta pada awal 1920-an tak perlu membayar pajak dengan persentase lebih besar dariapda mereka yang pendapatannya $100.000. Pendapatan yang setara pada nilai dolar 2007 kiranya $11 juta dan $1,1 juta. Pada 1917, para oligark yang pendapatannya $1 juta mendapat tingkat pajak resmi 65 persen, hampir 35 persen lebih tinggi daripada persentase pajak bagi orang kaya biasa. Namun, pada 1925 selisihnya sudah hilang. Pada tahun itu tingkat pajak tertinggi yakni 25 persen berlaku bagi semua orang yang pendapatannya $100.000 ke atas. Jadi, walau pajak pendapatan federal masih bersifat progresif pada 1920-an, keadaan demikian merupakan kemenangan bagi oligark yang berupaya menghapuskan semua progresivitas dalam lapisan kaya.

Pertahanan pendapatan bagi oligark dicapai dengan berbagai cara antara 1916 dan pemotongan pajak yang terjadi pada 1921, 1924, dan 1926. Dibantu para pengacara pajak dan akuntan spesialis, para oligark memindahkan sebagian kekayaan mereka ke dalam sekuritas bebas pajak di tingkat negara dan kota. Mereka juga membentuk perusahaan dan kemitraan berstruktur khusus untuk menghindari pajak lebih besar. Mereka mulai menerima dividen dalam bentuk saham, bukan uang tunai, lalu melobi Kongres dan bertarung di pengadilan untuk mengalahkan upaya memajaki dividen berbentuk saham. Mereka juga mengurangi kepatuhan membayar pajak. Gambar 5.2. menunjukkan bahwa terjadi penurunan tajam jumlah surat pemberitahuan pajak yang diajukan oligark sesudah 1916 ketika pajak mulai naik.

Smiley & Keehn (1995, 294) mencatat bahwa "jumlah surat pemberitahuan pajak di kelompok pajak tertinggi memang turun (naik) selagi



GAMBAR 5.2. Pengajuan Surat Pemberitahuan Pajak AS Tahunan, dibandingkan dengan patokan tahun 1916.
Sumber: Dari Smiley & Keehn (1995), Tabel 2; perhitungan oleh penulis

pajak naik (turun) dan efeknya makin dramatis pada kelas pendapatan bersih yang lebih tinggi." Gambar 5.2. memisahkan pembayar pajak kaya menjadi dua kelompok dengan batas pendapatan tahunan $250.000 (setara $2,85 juta pada 2007). Menggunakan jumlah surat pemberitahuan pajak yang diajukan pada 1916 sebagai patokan, data mengungkap bahwa kepatuhan oligark membayar pajak merosot dan tetap di bawah angka 1916 sampai tahun 1925. Selama delapan tahun, rata-rata jumlah surat pemberitahuan pajak yang diajukan adalah 50 persen yang diajukan pada 1916, dan pada 1921 kepatuhan turun sampai tinggal 19 persen. Penolakan membayar pajak pada tahun itu paling besar pada para oligark yang pendapatannya $1 juta lebih, merosot sampai hanya 10 persen dari angka tahun 1916.[41]

[41] "Bukti menunjukkan bahwa ada tanggapan penghindaran pajak cukup besar oleh para pembayar

Sementara itu, lapisan menengah atas mengajukan lebih banyak surat pemberitahuan pajak tiap tahun sesudah 1916, rata-rata 32 persen di atas data 1916 selama delapan tahun antara 1917 sampai 1924. Penurunan rata-rata jumlah pengajuan surat pemberitahuan pajak oleh mereka yang pendapatannya lebih besar daripada $250.000 adalah 48 persen selama periode yang sama, meski kelompok itu makin banyak anggotanya. Menanggapi berbagai manuver pertahanan pendapatan oligark, para legislator dapat saja melakukan perubahan di infrastruktur pajak yang merintangi dan menghukum cara-cara penghindaran yang mencurigakan, ketidakpatuhan, dan tindak kriminal mangkir pajak. Namun, mereka malah mundur. "Pada akhirnya," tulis Smiley & Keehn (1995, 292), "Kongres mendapati kesukaran menghadapi penghindaran pajak yang terjadi melalu penggunaan korporasi dan sekuritas bebas pajak terlalu besar," dan pada awal 1920-an mengesahkan "pengurangan cukup besar pada tingkat pajak pendapatan pribadi sebagai cara utama mengurangi penghindaran pajak." Perubahan itu khususnya dramatis pada pajak keuntungan modal. Sampai pemotongan pajak 1921, keuntungan modal dipajaki dengan tingkat yang sama dengan segala pendapatan lain, yang pada tahun itu adalah 73 persen. Sejak 1922, tingkat pajak tertinggi atas pendapatan turun ke 58 persen. Namun yang jauh lebih dramatis adalah pengurangan tingkat pajak atas keuntungan modal sampai 12,5 persen, yang seterusnya tidak berubah sampai 1934. Tingkat pajak bagi pendapatan lain terus dikurangi sampai mencapai 25 persen pada 1925. Pembalikan tingkat pajak itu mencerminkan unjuk kekuatan kekuasaan material besar-besaran dan pertahanan pendapatan para oligark Amerika Serikat.

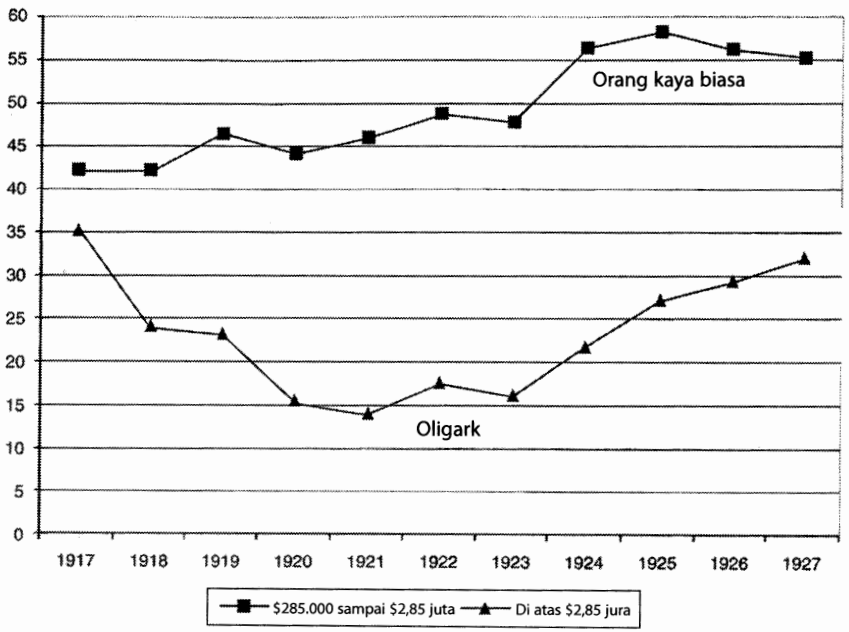
Selain data jumlah pengajuan surat pemberitahuan pajak, indikator lain mengenai pertempuran yang dimenangi para oligark atas lapisan kaya di bawah mereka adalah data jumlah pajak yang dibayar tiap kelompok. Gambar 5.3. melacak beban pajak pendapatan yang ditanggung

---

pajak terhadap perubahan tingkat pajak marginal selama periode tersebut," Smiley & Keehn (1995, 301) menyimpulkan, "dan bahwa tanggapan itu makin besar pada kelas pendapatan yang lebih tinggi."

kelompok orang kaya biasa dan oligark, serta menggambarkan bahwa tagihan pajak secara keseluruhan bagi mereka yang pendapatannya setara antara $285.000 dan $2,85 juta pada 2007 selalu membayar pajak lebih besar antara 1917 dan 1927 daripada orang-orang Amerika dengan pendapatan di atas $2,85 juta. Para oligark membayar bagian pajak yang makin kecil selama tahun-tahun perlawanan terhebat mereka, dan bagian yang mereka bayar naik lagi sesudah pemotongan pajak. Pola ini biasa disalahtafsirkan sebagai tanggapan "sisi penawaran".

Dari 1890-an sampai 1913, para oligark berada dalam posisi bertahan. Mereka menangkis upaya pertama memajaki orang-orang super kaya lewat pengadilan, namun kalah dalam pertarungan Amandemen Keenambelas dari kekuatan rakyat yang terorganisasi baik. Para oligark menanggapi pajak baru yang tinggi bagi orang kaya dengan melakukan cara-cara



GAMBAR 5.3. Pembagian beban pajak pendapatan orang kaya biasa vs oligark, 1917—1927 (persen, disesuaikan dengan nilai dolar 2007).
Sumber: Dari Smiley & Keehn (1995), Tabel 3; perhitungan oleh penulis.

agresif pertahanan pendapatan. Mereka sangat berhasil. Tingkat pajak secara keseluruhan diturunkan dan progresivitas di lapisan kaya disingkirkan, sehingga bergeserlah sebagian besar beban pajak ke lapisan yang kurang kaya di bawah mereka, yang perlawanannya lebih lemah (meskipun jumlahnya lebih besar).

Sesudah Depresi Besar, pajak nasional yang baru namun tak tinggi diberlakukan kepada orang-orang Amerika berpendapatan rendah dan menengah. Namun, ketika Perang Dunia II pecah, telah siaplah ajang penghindaran pajak pendapatan dari para oligark untuk kemudian diterapkan kepada semua orang, termasuk mereka yang pendapatannya terendah senegara. Pada sisa abad keduapuluh, tingkat pajak bagi mereka yang ada di kelompok berpendapatan tertinggi turun namun naik bagi kelompok-kelompok di bawahnya. Yang pada 1913 dimulai sebagai kemenangan material paling progresif rakyat biasa Amerika Serikat atas kelompok super kaya telah merosot dalam hitungan puluhan tahun menjadi sistem yang sangat tidak progresif. Bagian cerita ini yang terpenting adalah bahwa sisa-sisa progresivitas pajak dalam masyarakat hanya berlaku kepada kelompok menengah atas, yang disatukan kategori pajaknya dengan para oligark yang jauh lebih kaya daripada mereka, namun tak punya kapasitas pertahanan pendapatan seperti oligark yang bisa menghindari membayar pajak sesuai tagihan resmi. Menginjak 1950-an dan 1960-an, sistem pajak AS telah menjadi mutlak regresif bagi para oligark karena di antara orang-orang kaya hanya mereka yang dapat memanfaatkan jasa Industri Pertahanan Pendapatan yang dapat mengurangi pajak pendapatan efektif mereka bahkan di bawah yang dibayar rata-rata warga negara (sesuatu yang di luar jangkauan orang kaya biasa). Kini kita beralih ke cara mereka melakukannya.

Tempat Berlindung di Luar Negeri. Pada paruh kedua abad keduapuluh terjadi ledakan cara dan teknik baru memperbesar Selisih Pertahanan Pendapatan bagi oligark. Satu perkembangan terpenting, terutama sesudah 1970, adalah maraknya penggunaan tempat perlindungan pajak di luar negeri (*offshore tax haven*) (Robinson 1995; Doggar 1997; Palan 2002). Dari aset keuangan senilai $40,7 triliun yang pada 2008 dimiliki

10,1 juta individu bernilai tinggi (*high net-worth individuals*, HNWI) sedunia, kira-kira sepertiganya, atau $13,6 triliun, diperkirakan disimpan di luar negeri.[42] Satu studi International Monetary Fund pada akhir 2009 memberi kesan adanya aset HNWI lebih besar, senilai $18 triliun, yang disimpan di luar negeri—angka yang dianggap konservatif oleh IMF.[43] Dengan jumlah seperti itu, keberadaan tempat perlindungan pajak di luar negeri memperkenankan para oligark menghindari pajak senilai $400 miliar di seluruh dunia tiap tahun.[44]

Menggunakan sepasukan spesialis, para oligark Amerika yang menyembunyikan kekayaan dan pendapatan di luar negeri melakukan tindakan pertahanan pendapatan secara sengaja yang membuat mereka tak membayar pajak hingga triliunan dolar. Senator Carl Levin (2010) menjabarkan bagaimana jasa yang disewa para oligark beroperasi.

> Industri canggih di luar negeri, berupa pasukan profesional internasional yang terdiri atas pengacara pajak, akuntan, bankir, pialang, penyedia jasa korporat, dan pengelola *trust*, secara agresif mempromosikan yurisdiksi luar negeri kepada warga negara AS sebagai cara menghindari pajak dan kreditur di yurisdiksi dalam negeri. Para profesional tersebut, yang banyak di antaranya terletak atau berbisnis di Amerika Serikat, memberi saran

---

[42] Lihat Capgemini (2008) dan Palan, Murphy, & Chavagneaux (2009). *World Walth Report* tahunan Capgemini menaksir jumlah kekayaan terlalu kecil karena hanya melacak aset keuangan yang bisa diinvestasikan. Benda tak bergerak di luar negeri bakal menambahkan $2—3 triliun. Capgemini mendefinisikan HNWI sebagai orang dengn aset finansial sekecil-kecilnya $1 juta. Individu bernilai sangat tinggi (ultra high net worth individuals, UHNWI), yang diperkirakan berjumlah 103.300 orang pada 2008, adalah mereka dengan aset finansial sekecil-kecilnya $30 juta. Analisis Palan (2002) atas tempat perlindungan pajak menunjukkan akar sejarahnya.

[43] Angka $18 triliun itu bakal jadi jauh lebih besar kalau data Swiss dimasukkan. "Yang lebih mencolok lagi," tulis Gian Maria Milesi-Ferrari, seorang ahli ekonomi IMF di Washington, "adalah bahwa angka itu mungkin perkiraan yang terlalu rendah karena adanya masalah data pusat keuangan luar negeri."

[44] Tingkat kerugian pajak ini berdasarkan perhitungan yang dilakukan oleh Tax Justice Network (2005). Studi 2009 oleh Global Financial Integrity menunjukkan bahwa negara-negara berkembang saja kehilangan hampir satu triliun dolar per tahun karena para oligark dan korporasi menyembunyikan aset di tempat perlindungan pajak di luar negeri (Kar & Cartwright-Smith 2006). Tax Justice Network memperkirakan bahwa 60 persen dari seluruh perdagangan global itu melewati tempat-tempat perlindungan pajak (www.taxjustice.net).

dan membantu warga negara AS membuka rekening luar negeri, mendirikan *trust* bohongan, dan merahasiakan penggunaan aset luar negeri mereka di dalam negeri.

Mengutip hasil penyelidikan dan dengar pendapat komite, Senator Levin memperkirakan bahwa individu-individu kaya yang menggunakan tempat perlindungan pajak di luar negeri menyebabkan kerugian tahunan nyaris $70 miliar bagi kas negara—setara dengan tujuh sen untuk tiap satu dolar pajak yang dibayar dengan jujur.[45] Johnston (2006) melaporkan bahwa "banyak sekali orang Amerika super kaya yang menghindari pajak menggunakan rekening luar negeri yang tak bisa disentuh penegak hukum." Senator Levin mengakui bahwa "dunia kecurangan pajak di luar negeri telah menjadi besar sekali sehingga tak ada yang bisa menggerebeknya, termasuk pemerintah Amerika Serikat" (Johnston 2006).

Jumlah aset yang dipertahankan oligark dengan cara menempatkannya di luar negeri beragam, tergantung perkiraan ancaman terhadap pendapatan dan harta.[46] Laporan Boston Consulting Group tahun 2003 (dikutip di Tax Justice Network 2010) memperkirakan bahwa para oligark Amerika Utara, yang menikmati keamanan harta dan dipajaki tidak tinggi, memindahkan kira-kira 10 persen aset mereka ke luar negeri. Oligark Eropa, yang menghadapi pajak lebih tinggi, lebih agresif menggunakan tempat perlindungan pajak di luar negeri—memindahkan antara 20 sampai 30 persen aset mereka.[47] Di Amerika Latin, di mana se-

---

[45] Senat juga mengandalkan Guttentag & Avi-Yonah (2006).

[46] Ada juga efek pengumpulan dalam penempatan kekayaan di luar negeri akibat getok tular di antara oligark dan kebiasaan serta keahlian industri pertahanan pendapatan lokal. Oligark Rusia, misalnya, mengumpul di Siprus, sementara oligark Indonesia menggunakan Singapura.

[47] Tingkat pajak pendapatan nasional resmi atas oligark di Kerajaan Inggris pada 2009 adalah 50 persen, jauh lebih tinggi daripada 35 persen bagi kelompok berpendapatan tertinggi di Amerika Serikat. Kerugian pajak Inggris karena oligark memindahkan aset ke luar negeri sekitar $20 miliar pada 2008, menurut studi yang dipublikasikan oleh Trades Union Congress Britania (Tax Justice Network 2010). Kalau disesuaikan dengan GDP, para oligark Britania dua kali lebih banyak menggunakan tempat perlindungan pajak di luar negeri daripada oligark Amerika. Tingkat pajak lebih tinggi lagi di Benua Eropa, termasuk negara-negara Skandinavia. Avi-Yonah (2002, 1398) menyatakan bahwa para oligark Jerman menggunakan tempat perlindungan pajak di luar negeri dengan agresif dan bahwa "penghindaran pajak oleh pemilik modal diperkirakan marak

jumlah besar kekayaan berasal dari korupsi dan ancaman terhadap orang kaya ditujukan kepada harta juga dan tak hanya kepada pendapatan, para oligark memindahkan sampai 50 persen asetnya ke luar negeri.

Istilah *offshore* memberi kesan negara-negara kecil menyebalkan di pelosok dunia yang tak tersentuh negara-negara besar yang berusaha mengejar para oligark dan korporasi yang berkelit dari kewajiban membayar pajak. Kesan yang ada, mereka adalah efek samping kedaulatan internasional. Namun Christensen (2006) menunjukkan bahwa kekuatan-kekuatan besar dunia sebenarnya terlibat dalam keberadaan tempat-tempat perlindungan pajak.

> Meski ada berbagai kesan yang dimunculkan pada istilah "offshore", kiranya keliru jika dianggap bahwa "offshore" berarti terpencil dari negara-negara utama. Secara geografis, banyak negara tempat perlindungan pajak terletak di pulau-pulau kecil yang tersebar di seluruh dunia, tapi secara politik dan ekonomi sebagian besar tempat perlindungan pajak terikat erat dengan negara-negara besar OECD, dan istilah "offshore" terbatas sebagai istilah politis mengenai hubungan antara negara dan bagian-bagian daerah kekuasaannya.

Dia melanjutkan dengan mengangkat kasus-kasus Eropa:

> Di ekonomi Britania, misalnya, sebagian besar transaksi luar negeri dikendalikan oleh City of London, biarpun banyak perantara keuangan City beroperasi di luar pusat-pusat yang terletak di Daerah Seberang Laut dan Kekuasaan Kerajaan Inggris. Pusat-pusat itu punya wujud nyata, dengan bank yang berfungsi, perusahaan *trust*, dan kantor pengacara, namun pada praktiknya mereka tidak berfungsi secara otonom dari ekonomi *mainstream*. Mereka bermanfaat bagi City karena menawarkan penghapusan atau pengurangan pajak berikut kerahasiaan (termasuk

terjadi (sekitar 50 persen pendapatan bunga bagi warga Jerman diperkirakan tidak dilaporkan)." Lihat juga Avi-Yonah (2000).

> penyembunyian kepemilikan perusahaan dan *trust*) dan rezim aturan yang lebih longgar daripada di ekonomi negara lain.

Melihat adanya hubungan politis yang erat itu, mengherankanlah apabila negara-negara seperti Amerika Serikat dan Kerajaan Inggris tidak bertindak lebih keras untuk mengendalikan masalah tempat perlindungan pajak di luar negeri.

Dalam menanggapi secara agresif tempat-tempat perlindungan pajak di luar negeri yang membantu merampok puluhan juta dolar yang seharusnya dibayarkan sebagai pajak ke kas negara AS tiap tahun, para pemimpin politik sebenarnya bisa menuding para oligark tak patriotis atau mengancam keamanan keuangan nasional. Tapi sebaliknya, pelacakan aset di luar negeri malah digambarkan sebagai invasi terhadap privasi perusahaan atau pribadi. Seperti ditunjukkan Johnson (2009), perubahan cara pandang itu bakal membuka pintu bagi invasi jenis lain.

> Pemerintahan Obama dapat memberitahu Kepulauan Cayman—yang sekarang menjadi urutan kelima terbanyak menyimpan uang di rekening banknya—untuk menghapuskan hukum kerahasiaan banknya atau diinvasi; karena angkatan bersenjata negara kepulauan itu terdiri atas sekitar 300 opsir polisi, seharusnya tidak sukar bagi teknisi dan auditor, dibantu beberapa orang Marinir, terbang ke sana dan merampas semua catatan. Bermuda, yang mengandalkan Angkatan Laut Kerajaan Inggris sebagai kekuatan militer, bisa jadi sasaran berikutnya, dan seterusnya. Sebelum kita sampai ke Swiss dan Luxemburg, pemerintah mereka seharusnya sudah menangkap pesannya. Tanpa menggunakan diplomasi kapal perang (meski menggoda), tak ada alasan kita tak bisa mengajukan hukum yang melarang transaksi keuangan dengan tempat perlindungan pajak, atau, meniru Kuba, melarang orang Amerika mengunjungi atau berbisnis di negara-negara semacam itu tanpa izin khusus. Kongres dapat menyatakan bahwa penyembunyian harta adalah ancaman bagi keamanan nasional dan menuntut semua orang yang punya aset di luar negeri melaporkannya kepada IRS dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari

> dan membayar pajak, bunga, dan denda dalam waktu selambat-lambatnya 180 hari. Bagi yang mangkir, tim-tim khusus IRS dan Departemen Kehakiman dapat dengan cepat mengajukan tuntutan perdata atau pidana.

Kenyataannya, negara-negara seperti Amerika Serikat dan Kerajaan Inggris tidak bertindak agresif terhadap tempat perlindungan pajak di luar negeri. Christensen (2006) berpendapat bahwa malah yang sebaliknya justru terjadi—kekuatan-kekuatan besar berusaha merintangi kerja sama yang diperlukan untuk menghentikan operasi perlindungan pajak di luar negeri.

> Sebagian besar pengamat bisa memperkirakan bahwa pemerintahan negara-negara bakal bekerja sama mencegah penyelewengan pajak dan peraturan, tapi dalam praktiknya negara-negara pelaku utama, khususnya Swiss, Kerajaan Inggris, dan Amerika Serikat, bertindak membatasi upaya menuju kerja sama global. Contohnya, Inggris membiarkan negara-negara bawahannya tetap membantu penghindaran pajak, meski kenyataannya Inggris berkewajiban menjamin *goood governance* di negara-negara kepulauan bawahannya. Meski ada kesan setengah-kemerdekaan yang "tipu-tipu", semua hukum domestik yang diterapkan pemerintahan Bailiwicks of Guernsey and Jersey memerlukan persetujuan dari Privy Council (dewan penasihat raja/ratu Inggris—*Penerj.*). Oleh karena itu bisa disimpulkan bahwa Departemen Urusan Konstitusional Inggris, yang bertanggung jawab untuk hubungan pemerintah dengan negara-negara bawahan, bakal menolak hukum mana pun yang dianggap bertentangan dengan kepentingan Kerajaan Inggris.[48]

Di tengah penyelamatan (*bailout*) publik besar-besaran untuk sistem keuangan dan bonus besar di Wall Street, Presiden Obama (2009) mengajukan aturan lebih kuat untuk menghadapi "kecurangan pajak" yang

---

[48] Finn (2009, 20) menunjukkan bahwa kepala negara kecil Jersey ialah Ratu Elizabeth II—"walau beliau berkuasa atas Jersey sebagai Duke of Normandy." Finn menambahkan bahwa "mata uang lokal adalah Jersey pound, yang bisa dipertukarkan dengan nilai tukar satu banding satu dengan pound Inggris."

menggunakan tempat perlindungan di luar negeri. Satu siaran pers Gedung Putih berjudul "Cracking Down on the Abuse of Tax Havens by Individuals" mengakui bahwa "orang-orang kaya Amerika bisa menghindari membayar pajak dengan menyembunyikan uang mereka di rekening luar negeri tanpa takut lembaga keuangan atau negara yang ketempatan uang mereka akan melapor ke IRS." Ketika berpidato di Grand Foyer (pintu depan Gedung Putih—*Penerj.*), Obama berkata, "Selama bertahun-tahun, kita sudah bicara mengenai penutupan tempat-tempat perlindungan pajak di luar negeri" dan "menghentikan orang-orang Amerika menyembunyikan secara ilegal uang mereka di luar negeri, dan bersikap tegas terhadap lembaga keuangan yang membiarkan mereka melakukannya."

Retorika Obama agresif, tapi usulnya tidak. Sang presiden mendorong Kongres untuk mendukung upaya-upaya yang sedang dibahas di G-20 untuk menerapkan sanksi terhadap negara-negara yang terus menjaga kerahasiaan atas rekening bank dan entitas perusahaan, dan dia mencari pendanaan untuk mempekerjakan 800 agen IRS tambahan "untuk mendeteksi dan mengejar orang-orang Amerika yang menghindari pajak di luar negeri." Namun ada sejumlah masalah langsung. Pertama, Amerika Serikat tercatat sebagai salah satu tempat penghindaran pajak terbesar dan paling susah ditembus di dunia, karena hukum kerahasiaan dalam pembentukan korporasi di Delaware dan Nevada (Tax Justice Network 2009). Para pelaku di seluruh dunia memanfaatkan lubang besar di sistem AS itu. Selain itu, walau Senat percaya sampai $70 miliar lepas per tahun (temuan satu komite yang pernah beranggotakan sang presiden ketika menjabat senator), usul Obama diperkirakan akan menyelamatkan total $8,7 miliar selama sepuluh tahun—tak sampai 1 persen kerugian. Terakhir, usul itu diterima biasa saja oleh Partai Demokrat namun ditentang sengit oleh Partai Republik, yang berpendapat bahwa melarang akses korporasi ke tempat perlindungan pajak luar negeri bakal melemahkan kemampuan mereka bersaing di tingkat global.[49]

---

[49] McArthur *et al.* (2010) menganalisis upaya terbaru Kongres untuk menghadapi pelanggaran dan penghindaran pajak.

Jeff Poor (2009), peneliti senior di Cato Institute, *think tank* yang disubsidi besar oleh orang-orang kaya Amerika, menanggapi usul Obama dengan membela tempat perlindungan pajak sebagai "kubu kebebasan" dan memuji peran tempat-tempat itu dalam membantu para oligark menghindar dan karenanya mengurangi pajak pendapatan yang dianggap berlebihan oleh kaum super kaya. Jika rakyat Amerika Serikat khawatir karena "orang-orang memindahkan uang ke negara-negara dengan hukum pajak lebih baik, itu seharusnya jadi pelajaran bagi kita supaya memperbaiki hukum pajak kita," katanya. "Itu cara yang benar supaya orang kaya bayar lebih banyak." Yang tak disebutkan adalah bahwa hanya oligark dan korporasi yang bisa memanfaatkan alat-alat persuasi dan perubahan politik.

Di depan Kongres, Leonard Burman (2003, 3) dari Urban Institute berkata bahwa "orang-orang yang menghadapi tingkat pajak marginal tertinggi bisa mendapat manfaat terbesar dari penghindaran pajak, dan punya paling banyak kesempatan untuk terlibat di dalamnya." Satu jembatan penting untuk individu oligark antara usaha di dalam negeri dan tempat perlindungan pajak di luar negeri adalah "*pass through*" ("perantara"). Menurut Charles Rossotti, mantan komisioner IRS, "sejumlah besar uang ... mengalir melalui 'entitas perantara'—seperti kemitraan, *trust*, dan korporasi-S (*S-corporations*)." Burman (2003) mencatat bahwa entitas-entitas itu "sangat sesuai untuk menyembunyikan pendapatan." Ironisnya, Kongres menciptakan insentif pajak bagi korporasi-S dan perusahaan terbatas (*limited liability companies*) untuk membantu usaha kecil agar mampu bersaing melawan perusahaan-perusahaan besar.[50] Penyalahgunaan entitas-entitas tersebut kiranya lebih mudah dideteksi jika di Amerika Serikat kepemilikan perusahaan secara rahasia dijadikan ilegal. Para pemilik entitas perantara bakal lebih bisa dilacak jika mereka harus menyatakan siapa diri mereka dan barangkali menyebutkan nomor

[50] Entitas perantara harus punya kurang daripada seratus pemegang saham dan entitas tersebut tidak dipajaki. Laba maupun ruginya "diteruskan" ke pajak pendapatan pribadi para pemilik. Industri Pertahanan Pendapatan menggunakan korporasi-S dan LLC (yang lebih tak dibatasi) sebagai alat untuk para oligark supaya bisa menumpuk kerugian dan mengurani pajak pribadi.

Social Security di negara bagian Delaware dan Nevada. Ketika memberi keterangan di hadapan Senat, Jack Blum (2009) mengatakan bahwa menghambat penghindaran pajak itu mustahil jika informasi paling dasar mengenai kepemilikan perusahaan dibolehkan tetap dirahasiakan.

> Alat paling penting bagi orang yang mencoba menyembunyikan uang dari penegakan hukum dan penarikan pajak adalah perusahaan selubung anonim. Perusahaan-perusahaan seperti ini tidak punya lokasi usaha fisik, menggunakan pegawai dan direktur bohongan, dan tidak melakukan kegiatan usaha. Satu-satunya tujuan perusahaan selubung adalah menyembunyikan tempat uang, siapa yang mengendalikan uang, dan di mana uang bergerak, dari penegakan hukum dan penarik pajak. Perusahaan selubung seharusnya tak boleh tetap anonim. Negara-negara bagian yang memberi izin pendirian perusahaan kepada individu tanpa menuntut informasi kepemilikan mengganggu upaya penegakan hukum untuk mencegah kejahatan, mendapatkan kembali aset yang dicuri, dan mengumpulkan pajak. [...] Dari sudut pandang kami, pengumpulan informasi dasar mengenai kepemilikan untuk kepentingan pemerintah sangat penting demi melindungi keamanan nasional dan membatasi kejahatan keuangan serta penghindaran pajak.

Entitas perantara lebih sulit lagi ditembus kalau transaksi lintas batas dan tempat perlindungan pajak juga terlibat.

Kasus KPMG. Mengumpulkan data mengenai aktivitas pertahanan pendapatan oligark Amerika itu sulit. IRS jarang mengejar para pembayar pajak seperti itu dan informasinya tak dipublikasikan. Kalau pengadilan terlibat (ini jarang terjadi), kasusnya selalu berakhir dengan perundingan dan bukan putusan pidana, dan bersifat tertutup. Jika seorang oligark bekerja melalui pengacara pajak, maka ada kerahasiaan antara penasihat hukum dan klien. Pada 2003, ada lubang kecil di benteng kerahasiaan itu ketika Senat mengadakan dengar pendapat publik dan kemudian mempublikasikan laporan rinci mengenai suaka pajak yang dibuat oleh KPMG.

Kasus itu menyediakan kilasan langka mengenai cara Industri Pertahanan Pendapatan bekerja dan bagaimana pelaku-pelaku yang terlibat, terutama para oligark, ditangani oleh cabang eksekutif pemerintah melalui Departemen Kehakiman dan IRS, selain juga legislatif dan yudikatif. Bukti menunjukkan bahwa kesalahan terbesar KPMG adalah membiarkan kerakusan dan persaingan sengit dalam industri menggoda perusahaan tersebut menggunakan logika pemasaran agresif ke ranah yang memalukan secara politik dan biasanya tak tersentuh pemerintah karena jasa pertahanan pendapatan disediakan kepada oligark secara individual dan rahasia. Mencoba meraih oligark lebih banyak untuk ditawari suaka pajak sambil tetap *low profile* terbukti sebagai dua agenda yang saling bertentangan.

Senat berkali-kali mengangkat sifat generik suaka pajak KPMG di laporan-laporan dan dokumen-dokumen terkait penyelidikannya (U.S. Senate 2003, 2005, 2006). "Tak satu pun transaksi yang diperiksa Subkomite [dalam kasus KPMG] berasal dari permintaan perusahaan atau individu tertentu," tulis Senat. Tapi, "semua transaksi yang diperiksa Subkomite melibatkan produk-produk pajak generik yang telah dipastikan dikembangkan oleh satu perusahaan lalu dipasarkan dengan gencar kepada banyak, dalam beberapa kasus ribuan, calon pembeli" (U.S. Senate 2003, 2). Satu pihak yang banyak berperan dalam menciptakan suaka pajak generik adalah Sidley Austin LLP, perusahaan dengan 1.700 pengacara dan "seabad lebih pengalaman" yang dengan bangga mewakili dan memberi saran kepada "orang-orang dan keluarga-keluarga bernilai tinggi," termasuk yang punya "kekayaan warisan cukup besar" (www.sidley.com).

Keluhan Senat mengenai produk-produk pajak generik menyiratkan bahwa jika 600 oligark muncul secara sendiri-sendiri di pintu Sidley Austin LLP dan masing-masing meminta surat opini pajak yang ditulis khusus dan berharga mahal untuk mendukung suaka pajak yang curang, Senat bakal tidak begitu peduli. Namun kalau Sidley Austin melayani oligark sebanyak itu juga melalui satu saluran pemasaran (dalam kasus ini satu perusahaan manajemen kekayaan bernama Presidio) dan menjual

satu surat opini pajak yang sama kepada mereka semua, maka Senat tidak terima.[51]

Suaka pajak boleh jadi curang secara umum, tapi memasarkannya seperti hamburger dan bukan kaviar itu sudah kelewatan. "Ada garis batas antara menanggapi pertanyaan satu klien mengenai pajak dan mengembangkan dan memasarkan secara agresif produk suaka pajak generik," (U.S. Senate 2003, 2). "Sementara industri suaka pajak sekarang boleh jadi berasal dari tindakan pertama, sekarang industri itu jelas digerakkan yang kedua." Para profesional elite mendadak menjadi penjaja tak terhormat yang memberi nama suaka pajaknya BLIPS, FLIP, OPIS, dan SC2.[52]

> Selama 10 tahun terakhir, perusahaan-perusahaan profesional yang aktif di industri suaka pajak telah memperluas peran, bergerak dari menjual suaka pajak individual kepada klien khusus, menjadi mengembangkan produk pajak generik dan memasarkannya besar-besaran kepada klien dan calon klien. Perusahaan-perusahaan itu tak lagi puas dengan hanya menanggapi permintaan klien, kini mereka menjajakan suaka pajak: mengeluarkan produk pajak baru yang curang terus-menerus, memasarkannya dengan gencar dan tanpa diminta; dan sengaja menyembunyikan kegiatan mereka dari IRS (U.S. Senate 2003, 22).[53]

---

[51] Sidley Austin, dulu Brown & Wood, diperiksa oleh IRS atas 600 surat pajak yang ditulisnya untuk mendukung suaka pajak ilegal dan dituntut oleh para klien yang harus membayar pajak dan denda ketika ketahuan. Seorang partner di sana, Raymond Ruble, didakwa pada 2008 karena berperan menyusun surat-surat itu. Meski terlibat persekongkolan besar untuk membuat kas negara AS kehilangan miliaran dolar pajak pendapatan oligark, Sidley Austin tetap bisa menjalankan usaha. Tanpa ironi, situs web perusahaan tersebut sesumbar bahwa "praktik Federal and State Tax Controversy Sidley menyediakan advokasi yang baik dan berpengalaman bagi para klien dalam sengketa pajak federal dan negara bagian di seluruh negeri." Pengacara kontroversi pajak mereka "punya pemahaman mendalam atas perkara pajak yang timbul dalam kontroversi." Lihat www.sidley.com/taxcontroversy.

[52] Penggantian nama SC2 itu lucu. "Pada awal perkembangannya," tulis Senat, "para profesional pajak KPMG menyebut SC2 sebagai 'S-CAEPS', dibaca 'escapes' (kabur). Nama itu diganti sesudah seorang pejabat pajak senior menunjukkan: 'Saya pikir yang paling tidak kami atau klien inginkan adalah surat dokumen mengenai strategi perencanaan pajak yang singkatannya kalau dibaca kedengaran seperti kita bilang 'escapes'" (U.S. Senate 2003, 6).

[53] Perihal penawaran tanpa diminta (*cold call*) berkali-kali disebut oleh Senat. "KPMG memiliki

Dengan berperilaku lebih seperti pasar swalayan yang menjual kartu ucapan daripada perusahaan elite, KPMG "memiliki 500 lebih 'produk pajak aktif' yang dirancang untuk ditawarkan kepada banyak klien" (U.S. Senate 2003, 3).

Yang menonjol juga dalam laporan Senat adalah kekagetan terhadap bagaimana berbagai unsur Industri Pertahanan Pendapatan telah terintegrasi. Laporan itu layak dikutip panjang lebar karena tidak hanya menawarkan ringkasan mengenai jejaring yang terlibat dalam kegiatan kriminal ini, tapi juga seberapa banyak keterlibatan nama-nama familiar yang ada di seluruh dunia. "Penyelidikan Subkomite mendapati bahwa BLIPS, OPIS, FLIP, dan SCR tak dapat dilaksanakan tanpa keikutsertaan aktif dan sengaja kantor-kantor pengacara, bank, perusahaan penasihat investasi, dan organisasi derma yang memungkinkan produk-produk itu berfungsi." Masing-masing punya peranan sendiri. Selain itu, karena pihak-pihak yang terlibat tahu ada risiko dituntut, jasa dan skema pertahanan pendapatan sengaja dipecah-pecah. Johnston (2006) melaporkan bahwa skema pajak "mengandalkan kerumitan, kerahasiaan, dan pemecahan informasi supaya para penasihat bisa mengaku tak tahu bahwa transaksinya secara keseluruhan itu penipuan."

> Dalam kasus BLIPS< OPIS< dan FLIP, kantor-kantor pengacara dan perusahaan-perusahaan penasihat investasi membantu menyusun dokumen transaksi yang rumit. Bank-bank besar, seperti Deutsche Bank,

---

infrastruktur pemasaran ekstensif untuk menjual produk-produk pajaknya, termasuk departemen riset pasar, Sales Opportunity Center yang mempekerjakan orang-orang yang terlatih melakukan panggilan telepon penawaran untuk mencari pembeli produk pajak tertentu," menurut laporan 2003. "Ketika menyelidiki SC2, Subkomite menemukan bahwa KPMG menggunakan pusat *telemarketing*-nya di Fort Wayne, India, untuk mengontak ribuan korporasi-S di seantero negeri dan membantu mengangkat SC2 menjadi salah satu produk pajaknya yang paling laris." (U.S. Senate 2003, 8). Tidak semua klien yang didapat melalui teknik ini berada di bagian bawah pasar. Seorang manajer senior KPMG menjelaskan bagaimana dia mendatangi satu pertemuan di Bandara Dallas pada 1999 untuk latihan cara memasarkan BLIPS lewat telepon. "Latihan di pertemuan itu dan kesempatan lain mencakup presentasi PowerPoint untuk ditunjukkan kepada pembayar pajak. Selama dan sesudah pertemuan itu saya diberitahu orang-orang bernilai tinggi mana saja yang harus didekati sebagai calon klien BLIPS. Biasanya mereka orang yang keuntungan modal atau pendapatan kena pajaknya di atas $20 juta per tahun" (U.S. District Court 2006).

> HVB, UBS, dan NatWest, menyediakan kredit puluhan juta dolar yang penting untuk jalannya transaksi. Wachovia Bank awalnya menyediakan referensi klien kepada KPMG untuk penjualan FLIP, lalu mulai menjual sendiri FLIP kepada klien. Dua perusahaan penasihat investasi, Quellos Group LLC ("Quellos") dan Presidio Advisory Services ("Presidio"), ikut serta dalam transaksi FLIP, OPIS, dan BLIPS, bahkan memasuki kemitraan dengan klien. Dalam kasus SC2, beberapa dana pensiun setuju menerima sumbangan saham korporat dan menandatangani perjanjian pencairan untuk "menjual" kembali saham kepada korporat sesudah jangka waktu tertentu. Di keempat kasus, Sidley Austin Brown & Wood menyetujui pemberian surat opini hukum yang menyatakan validitas produk-produk pajak yang relevan (U.S. Senate 2003, 9).

Tak satu pun unsur yang baru. Jasa yang serupa telah disediakan kepada para oligark dengan cara yang lebih tak terorganisasi—dan lebih tak menonjol—selama berpuluh tahun. Perbedaannya, industri pertahanan pendapatan sudah berkembang dan mengalami rasionalisasi. Kalau dibiarkan tanpa halangan, konsekuensi politisnya dapat menghancurkan para oligark dan teman-teman mereka di pemerintahan yang telah aktif mengabaikan kejahatan dan kerugian pajak selama bertahun-tahun.

Suaka pajak KPMG berfungsi sebagai "pembuat kerugian" (*loss generator*) bagi oligark. Mereka menciptakan "kerugian palsu di atas kertas bagi pembayar pajak, menggunakan serangkaian transaksi rumit dan terencana melibatkan perusahaan selubung, keuangan terstruktur, klaim pinjaman jutaan dolar, dan investasi yang disengaja tidak jelas." Suaka pajak disediakan bagi 350 klien antara 1997 dan 2001. Kerugian palsu yang dinyatakan di surat pemberitahan pajak para oligark tersebut bernilai total $8,4 miliar, atau $24 juta per klien. Kalau digabungkan dengan pendapatan mereka, kerugian tersebut mengurangi tagihan pajak tiap oligark rata-rata $8,3 juta. Untuk kelompok tersebut, nilainya sama dengan pertahanan kekayaan $2,9 miliar.[54] Atas jasa-jasanya, KPMG men-

[54] Perhitungan penulis berdasarkan data audit di laporan U.S Senate (2003, 3).

dapat bayaran $124 juta lebih, atau kira-kira $350.000 untuk tiap suaka pajak.[55] Semua perusahaan dan bank yang bersekongkol demi ke-350 oligark itu tidak hanya tahu bahwa "investasi" yang sedang mereka buat "tak punya potensi laba yang masuk akal,"[56] tapi KPMG memperhitungkan bahwa kalaupun didenda karena tidak mengungkap suaka pajak ke IRS sebagaimana diharuskan oleh hukum, mereka masih untung dari bayaran. "Berdasaran analisis kami atas bagian-bagian denda yang bisa berlaku," kata dokumen internal KPMG, "kami simpulkan bahwa denda tidak bakal lebih besar daripada $14.000 untuk tiap $100.000 yang diterima KPMG sebagai bayaran. Contohnya, tawaran rata-rata [OPIS] bakal mendatangkan bayaran $360.000 untuk KPMG dengan ancaman denda maksimum hanya $31.000" (U.S. Senate 2003, 5, 13).

Laba bagi KPMG seharusnya tak menutupi niat oligarkis yang ada di inti cara-cara demikian. Kekuatan penggerak di akar persekongkolan rumit itu adalah tekad individu-individu sangat kaya untuk mempertahankan pendapatannya. Tiap oligark mampu dan mau membayar besar untuk memastikan mereka dapat menambah kekayaan lebih cepat daripada yang diizinkan struktur pajak resmi. Kalau disatukan, sumber daya oligarkis untuk pertahanan kekayaan membentuk pasar menggiurkan yang menumbuhkan lalu menghidupi "armada profesional" yang membuat cara-cara supaya para oligark dapat "menyembunyikan aset, memindahkan pendapatan ke luar negeri, atau menggunakan entitas luar negeri untuk mengakali hukum AS" (U.S. Senate 206, 2). Seorang pembunuh bayaran hanya membunuh karena dia dibayar untuk melakukannya. Pembeli jasanya juga bersalah karena menyuruh orang melakukan pembunuhan, baik dia aktif mencari pembunuh bayaran maupun kalau ada pembunuh

---

[55] Mustahil memperkirakan biaya total tiap suaka pajak karena laporan Senat tidak menyediakan data bayaran ke Presidio, Sidley Austin, dan berbagai bank yang ikut serta dalam persekongkolan untuk menipu pemerintah AS. Berdasarkan penerimaan KPMG saja, para oligark mempertahankan pendapatan $68 untuk tiap $1 yang dibayarkan.

[56] Menurut Senat: "Bank-bank dan perusahaan-perusahaan penasihat investasi tahu bahwa struktur pinjaman BLIPS dan pembatasan investasi tidak masuk akal secara ekonomi selain yang terkait kepentingan pajak klien, yang utamanya terdiri atas pembuatan kerugian besar di atas kertas bagi klien-klien KPMG yang kemudian menggunakan kerugian itu untuk mengimbangi pendapatan lain dan melindunginya dari penarikan pajak" (U.S. Senate 2003, 10).

bayaran yang muncul dan bilang, "Saya dengar Anda ingin seseorang dibunuh."

Untungnya bagi oligark, kejadiannya berbeda kalau mereka ketahuan menggunakan suaka untuk menghindari pajak. Di dokumen-dokumen Senat, para oligark berkali-kali digambarkan (dan dalam tuntutan hukum menggambarkan diri sendiri) sebagai korban penyedia pertahanan pendapatan yang tak bersalah. Tanpa bersyukur karena mereka mendapat penyelesaian kesepakatan dengan IRS, bukan kasus pidana, banyak oligark dengan marah menggugat perusahaan-perusahaan seperti KPMG dan Sidley Austin karena mereka jadi harus bayar pajak dan denda. Dasar gugatan mereka adalah bahwa perusahaan-perusahaan itu, yang dibayar besar untuk mengakali aturan pajak, tak becus bekerja membuat suaka pajak yang bakal membuat kerugian palsu bagi oligark, menghindari pajak, namun berbentuk sangat lihai dan rumit sehingga risiko hukum yang dihadapi oligark hampir nol. Ini sama dengan menggugat pembunuh bayaran yang disewa sendiri karena tidak becus membunuh. "Selusin lebih pembayar pajak yang didenda IRS karena menggunakan produk-produk pajak itu," tulis Senat dengan nada setuju, "kemudian menggugat KPMG karena menjual suaka pajak ilegal kepada mereka" (U.S. Senate 2003, 5).

Menimpakan semua celaan kepada industri suaka pajak dan tak menyinggung-nyinggung kejahatan orang-orang kaya yang mencurangi pajak—yang dicatat Johnston (2003) sebagai bagian besar "kelas donor" politik—Senat menyerang industri suaka pajak karena menggoda oligark untuk membeli suaka pajak yang "mungkin tidak bisa, tidak mungkin, atau tidak mau dipakai" oleh oligark. Industri suaka pajak bersalah karena aktif "mengembangkan produk baru, memasarkan suaka pajak yang tak beres kepada banyak individu dan korporasi, dan terus membuat kas negara AS tak mendapat pendapatan miliaran dolar, sehingga pembayar pajak AS lainnya harus menanggung beban" (U.S. Senate 2003, 4, 3). Burman (2003, 4) mengatakan bahwa "penghindaran pajak membuat beban pajak beralih dari pembayar pajak yang tak patuh ke yang patuh." Yang tidak ada di kritik Senat terhadap industri pertahanan kekayaan

adalah pengakuan bahwa industri curang itu hanya ada karena para oligark memasok sumber daya yang menghidupinya. Tak satu pun di antara tiga puluh tiga temuan dan dua puluh tujuh saran di tiga laporan (U.S. Senate 2003, 2005, 2006) mengenai kasus KPMG dan suaka pajak berfokus lebih umum kepada kriminalitas atau bersalahnya oligark.

Bukannya menemukan cara-cara baru untuk melacak oligark dan uang mereka, atau mengusulkan hukuman penjara yang keras kepada mereka karena menambah beban pajak orang lain yang lebih tak mampu membayar, yang menjadi fokus tetap entitas-entitas seperti KPMG, yang didenda $456 juta untuk empat suaka pajak yang disediakannya kepada 350 klien.[57] Tuntutan-tuntutan pidana diajukan terhadap para partner dan staf senior KPMG, yang tiga belas di antaranya ditolak ketika seorang hakim memutuskan bahwa para jaksa telah melanggar hak berproses dengan layak karena menekan KPMG untuk tidak membayar biaya perkara mereka.[58] Walaupun banyak oligark yang terlibat kemudian membayar pajak yang telah mereka hindari, ditambah denda dan bunga, mereka terus menggunakan kantor-kantor pengacara lain dalam Industri Pertahanan Pendapatan untuk mengganti pengeluaran akibat KPMG dan pihak-pihak lain yang terlibat persekongkolan.[59]

Jai Chandrasekhar, seorang pengacara di Bernstein Litowitz Berger & Grossmann LLP, terlibat satu gugatan masyarakat (*class action*) pada

---

[57] Selain denda yang dibayar KPMG, empat besar perusahaan akuntan—KPMG, Ernst and Young, PricewaterhouseCoopers, dan Deloitte—ditekan agar melaksanakan reformasi kecil. "Empat besar sekarang sudah mendirikan satu badan untuk mengatur diri mereka sendiri, bernama International Accounting Standards Board (IASB)," kata Daniel Finn (2009). "Perusahaan-perusahaan akuntan itu tidak hanya menunjuk wakil mereka di komite-komite IASB, tapi juga mendanainya—lewat yayasan yang terdaftar di satu tempat perlindungan pajak."

[58] Menurut penalaran itu, personil senior KPMG tidak hanya berhak mendapat persidangan yang adil, tapi rupanya berhak dibayari oleh perusahaan untuk membela diri.

[59] David Saperstein, yang menganggap dirinya korban yang tak mengetahui adanya $20 juta yang tak dia bayarkan sebagai pajak sesudah menggunakan suaka BLIPS, menggugat salah satu bank yang bekerja sama dengan KPMG agar mengganti rugi $37 juta yang dia keluarkan untuk pembayaran pajak, denda, dan bunga. Bloomberg melaporkan bahwa para pengacara Saperstein menyatakan dalam keluhannya "tujuannya 'menipu orang-orang seperti Saperstein supaya ikut menggunakan BLIPS dan strategi lain agar mendapat bayaran dan pendapatan lain,' sambil menambahkan bahwa Saperstein tak pernah diberitahu bahwa transaksi-transaksi yang mendasarinya adalah curang" (Glovin 2010).

2008 mewakili para oligark yang kecewa dengan kualitas suaka pajak KPMG yang mereka beli. Chandrasekhar membela gagasan bahwa para klien kaya-nya merupakan korban yang tak bersalah dan menganggap kerumitan aturan pajak dan struktur suaka membuat para oligark tak bisa dianggap bersalah.[60] Chandrasekhar ditanya: "Bukankah wajar kalau ditanya—mengingat sifat meragukan dalam transaksi di atas kertas dan jumlah uang yang terlibat dalam penghematan pajak dan pembayaran—apakah para pembayar pajak ynag kaya wajib menyewa spesialis untuk memeriksa suaka pajak dan memberi nasihat mengenai legalitasnya?"

Chandrasekhar menjawab bahwa penjelasan Senat "yang sangat terang dan transparan" atas suaka pajak "didapat sesudah berbulan-bulan penyelidikan oleh banyak orang, dan dengan keadaan bisa meminta dengan resmi ribuan dokumen internal yang menunjukkan bagaimana orang-orang di dalam KPMG membahas sifat agresif dan tak pasti pada produk pajak yang mereka pasarkan sebagai barang sah. Itu jauh lebih tak jelas bagi orang-orang yang ikut dalam gugatan kami. Walau beberapa di antara mereka adalah pengusaha, banyak yang bukan akuntan atau pengacara pajak, dan mereka menganggap asuransi yang diberikan kepada mereka oleh KPMG, salah satu perusahaan akuntan terkemuka di negara ini, dan oleh Brown & Wood, salah satu kantor pengacara Wall Street tertua dan paling terhormat, bahwa produk-produk pajak tersebut bakal lolos dari pemeriksaan IRS." Chandrasekhar menambahkan bahwa "salah satu hal pertama yang dipelajari dalam kelas hukum pajak adalah kutipan satu putusan terkenal Mahkamah Agung yang menyatakan, di sini saya kutip bebas, bahwa Anda hanya wajib membayar pajak yang secara legal ditagihkan kepada Anda, bukan sebesar-besarnya yang bisa ditagih."[61]

Struktur hubungan antara oligark dan Industri Pertahanan Pendapat-

---

[60] Wawancara lewat telepon dengan Jai Chandrasekhar, 19 Mei 2008.

[61] Terjemahan kutipan sebenarnya dari *Gregory v. Helvering*, 293 U.S. 465 (1935) adalah: "Hak hukum seorang pembayar pajak untuk mengurangi atau menghapuskan tagihan pajaknya, melalui cara-cara yang diperbolehkan hukum, tak bisa dihapuskan. [...] Namun yang perlu diketahui adalah apakah yang dilakukan, terlepas dari motif pajak, merupakan hal yang dimaksudkan oleh ketentuan tersebut."

an, pelaku utama dan agen, tak hanya membuat tak jelas ekspresi kekuasaan material oligark harian yang kuat di ranah politik, tapi juga melindungi para oligark dari hukuman dan tuduhan. Percakapan berikut dengan Chandrasekhar membantu menjelaskan mengapa.

> Winters: Mengapa IRS segan sekali mengejar orang-orang kaya yang mangkir pajak secara pidana?
>
> Chandrasekhar: Membuktikan penipuan pajak kriminal jauh lebih sukar daripada mendapatkan kembali uang pajak yang belum dibayar berikut denda dalam gugatan perdata oleh IRS. Agar menang dalam tuntutan pidana, pemerintah tidak hanya harus membuktikan si pembayar pajak terlibat transaksi yang terbukti sebagai penghindaran pajak, tapi juga menunjukkan bahwa si pembayar pajak memang berniat melakukan itu. Itu sukar sekali dilakukan kalau para partner terhormat dan terkenal dalam perusahaan terkemuka seperti KPMG mengaku dalam kesaksian kepada Senat dan pernyataan bersalah di pengadilan bahwa mereka membuat produk pajak yang mereka ketahui ilegal namun tetap memasarkannya secara agresif kepada pembayar pajak kaya sebagai produk legal, dan mendukung klaim itu dengan surat opini pajak dari salah satu kantor hukum paling besar di New York.

Bukannya pembuktian niat kriminal yang disengaja itu sulit. Namun pembuktian demikian akan mahal dalam biaya dan waktu, mengingat sumber daya yang bisa dibawa oligark ke pertarungan di pengadlan. Seperti diprediksi teori "sumber daya kekuasaan" Korpi (1985), potensi kekayaan sebagai sumber kekuasaan terlihat pada perhiungan IRS mengenai biaya dan risiko penuntutan. Setelah menghitung besarnya sumber daya keuangan yang bisa digunakan oligark untuk membela diri, IRS memutuskan untuk berkompromi atau mundur.[62] Sementara itu, para

---

[62] Korpi (1985, 32) mengajukan pendapat mengenai "cara penjelasan intensional" (*intentional mode of explanation*) dalam analisis kekuasaan. Penjelasan intensional "mencakup kapasitas manusia untuk aksi strategis dalam usaha mencapai tujuan." Cara intensional mengusulkan bahwa "seha-

oligark yang terlibat penggunaan suaka pajak sudah memperhitungkan bahwa IRS, Departemen Kehakiman, dan jaksa sudah terintimidasi duluan.

Manajer KPMG yang dilatih di Bandara Dallas untuk membuat presentasi PowerPoint untuk klien-klien kaya mengakui (U.S. District Court 2006) bahwa kedua pihak tahu mengenai apa yang dilakukan. Sesudah presentasi, para pembayar pajak menandatangani surat representasi yang "mengandung pernyataan palsu, termasuk satu yang menyatakan bahwa si pembayar pajak terlibat transaksi tersebut untuk alasan investasi." Si manajer melanjutkan: "Tujuan sebenarnya transaksi-transaksi itu adalah menghasilkan kerugian pajak palsu yang kemudian diklaim pembayar pajak dalam surat pemberitahuan pajak mereka." Para oligark tahu mengapa suaka pajak disediakan. "Saya membantu beberapa pembayar pajak menyiapkan surat pemberitahuan pajak," kata si manajer KPMG. "Saya menandatangani setidaknya satu surat pemberitahuan pajak klien yang berisi kerugian akibat transaksi yang dia lakukan hanya untuk menghasilkan kerugian pajak bohongan. Saya tahu bahwa kerugian itu seharusnya tidak diklaim di surat pemberitahuan pajak dan bahwa para pembayar pajak mengklaim kerugian agar tidak perlu membayar pajak yang ditagihkan kepada mereka."[63]

---

rusnya kita membalik pendekatan perilaku dan memulai penelitian atas kekuasaan dengan sumber daya kekuasaan, bukan penggunaan kekuasaan. Kalau memulai analisis dengan sumber daya kekuasaan dan ciri-cirinya, kita bisa mudah memahami motif rasional atas berbagai penggunaan dan konsekuensi kekuasaan." Itu menjelaskan mengapa penilaian seorang jaksa atas kapasitas pertahanan oligark bisa mengurangi atau membatalkan tuntutan, terutama yang bersifat pidana, sebelum diajukan. "Perbedaan sumber daya kekuasaan memengaruhi penilaian atas sarana yang tersedia kepada para pelaku, serta perkiraan mengenai tindakan pihak lawan, dan pelaku yang rasional akan mempertimbangkan perbedaan itu sebelum mengaktifkan sumber daya penekannya" (Korpi 1985, 35). Sudah lazim apabila keputusan untuk bertindak atau tak bertindak, patuh atau melanggar, didasarkan kepada penilaian dua arah atas sumber daya kekuasaan (termasuk salah persepsi dan upaya mengelabui), namun ekspresi kekuasaan "tanpa digunakan" itu tak meninggalkan jejak dan mustahil dicatat.

[63] Meski tuntutan terhadap sebagian besar terdakwa KPMG dibatalkan, para jaksa tetap menuntut empat eksekutif sampai ada putusan juri. Hasilnya mengecewakan; campuran putusan bersalah dan tak bersalah. Menurut *CFO Magazine* (Harris 2008), Doug Whitney, seorang partner McDermott Will & Emery, menyebut "sejarah panjang dan berliku kasus [KPMG]," dan berpendapat bahwa putusan tak bersalah "memberi sinyal kuat kepada pemerintah bahwa pengadilan pidana bukan tempat untuk mendefinisikan lika-liku substansi ekonomi suaka pajak." Ditambahkan

Pertahanan Pendapatan dan Tingkat Pajak Efektif. Karena pajak pendapatan federal bermula sebagai pajak yang hanya berlaku kepada orang kaya, maka data pemerintah dari 1913 sampai akhir 1930-an membuat kita bisa menganalisis para oligark dan pergulatan yang terjadi di dalam lapisan masyarakat terkaya perihal siapa yang bakal menanggung beban. Namun, sesudah pajak pendapatan menjadi pajak massal, data pembayar pajak terkaya menjadi tak jelas. Pelaporan pendapatan dan pajak biasa oleh pemerintah dilakukan dengan pembagian per sepuluh (desil), yang bermanfaat untuk menghasilkan ukuran tumpul seperti indeks Gini, tapi tak mengungkap apa pun mengenai oligark, yang merupakan sebagian dari 1 persen teratas. Data pajak yang memisahkan berapa banyak yang dibayar oleh 1 persen pembayar pajak berpendapatan terbesar tersedia sampai 1980. Namun mengingat 1 persen teratas berisi mulai oligark di 1/10 teratas sampai kelompok menengah atas (1 persen teratas dimulai pada pendapatan $400.000 per rumahtangga pada 2007), data kumpulan itu terus menyulitkan melacak seberapa efektif oligark mempertahankan pendapatan. Kesimpulan yang terbatas bisa didapat seudah IRS merilis data pajak 400 pembayar pajak terbesar sejak 1992 (dan secara kebetulan pada 1961)[64] dan 1/10 teratas dari 1 persen pada tahun-tahun sejak 2001.

Pertahanan pendapatan oleh oligark memiliki banyak wajah. Penurunan tingkat pajak resmi adalah satu unsur pentingnya, begitu pula penurunan batas kategori sehingga mereka yang pendapatannya $300.000 dan $300 juta membayar persentase pajak marginal yang sama; begitu pula sebanyak mungkin membuat pemerintah memajaki pendapatan dari keuntungan modal dengan persentase yang berbeda dan sangat rendah. Mengingat sifat progresif dan fokus kepada oligark pada pajak pendapatan 1913, pengempesan progresivitas sejak Perang Dunia II dan pergeseran

---

Whitney, "orang yang memakai akal sehat akan berbeda pendapat mengenai di mana harus menarik garis batas mengenai apa yang dimaksud dengan substansi ekonomi yang cukup." Boleh jadi para jaksa "belajar dalam lima-enam tahun terakhir bahwa percobaan mempidanakan tindakan-tindakan di kedua sisi garis batas itu sukar untuk dibenarkan."

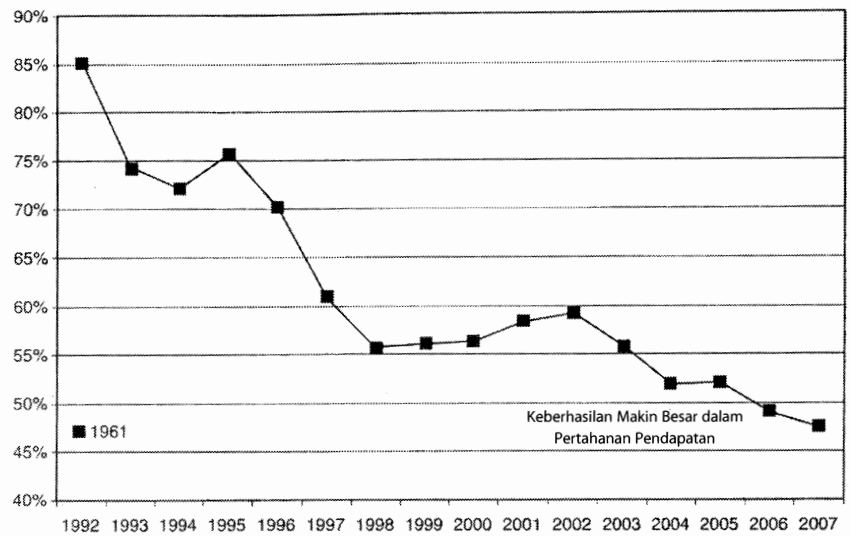
[64] Johnson (2010a); Internal Revenue Service (2009).

dari hanya memajaki oligark menjadi peningkatan beban kepada kelas menengah atas dan menengah merupakan keberhasilan besar bagi oligark. Para oligark hanya kalah dalam masa krisis—krisis ekonomi 1893 menyiapkan latar bagi ditetapkannya pajak pendapatan pada masa damai untuk pertama kali setahun sesudahnya, peningkatan persentase pajak selama Perang Dunia I, dan peningkatan lagi selama Depresi Besar dan Perang Dunia II—walau ketika itu pajak makin diarahkan ke bawah dalam masyarakat dan para oligark tak lagi harus mengkhawatirkan tingkat pajak marginal selagi pajak atas pendapatan modal berkurang.[65] Di antara masa krisis-lah, selama masa politik biasa, para oligark dan pengaruh politik mereka berikut pihak-pihak yang berjuang atas nama mereka berada dalam keadaan paling kuat. Pertanda terbaiknya adalah Selisih Pertahanan Pendapatan, yang mengukur perbedaan antara tingkat pajak resmi atas oligark pada suatu periode dan berapa banyak yang sebenarnya mereka bayar pada periode yang sama.

Gambar 5.4. menunjukkan penurunan-penurunan beban pajak oligark dari 1992 sampai 2007, termasuk tahun 1961, untuk 400 pembayar pajak terkaya. Ini tidak mewakili keberhasilan tiap oligark di 1/10 teratas dalam 1 persen, tapi menawarkan kilasan mengenai apa yang didapat para oligark yang paling berkuasa material dan paling bisa diuntungkan oleh upaya pertahanan pendapatan. Tingkat pajak menunjukkan, dari nilai tertinggi 85 persen sampai sedikit di atas 45 persen, persentase pajak efektif atau yang benar-benar dibayar dari tingkat pajak marginal tertinggi. Grafik yang menurun menunjukkan bahwa orang-orang super kaya makin lama makin bisa menyimpan sendiri lebih banyak pendapatannya.

Itu baru separuh cerita. Seperti pada periode-periode lain yang diteliti pada abad kedua puluh, para oligark tidak hanya menimpakan beban pajak kepada mereka yang berada di lapisan lebih bawah; kelas menengah atas, yang berada dalam kelompok 1 persen berpendapatan terbesar, se-

[65] Memang, selama paruh kedua abad keduapuluh, pajak pendapatan federal, setidaknya dalam arti publik dan yang kelihatan, makin diatur menurut jenis pendapatan orang.

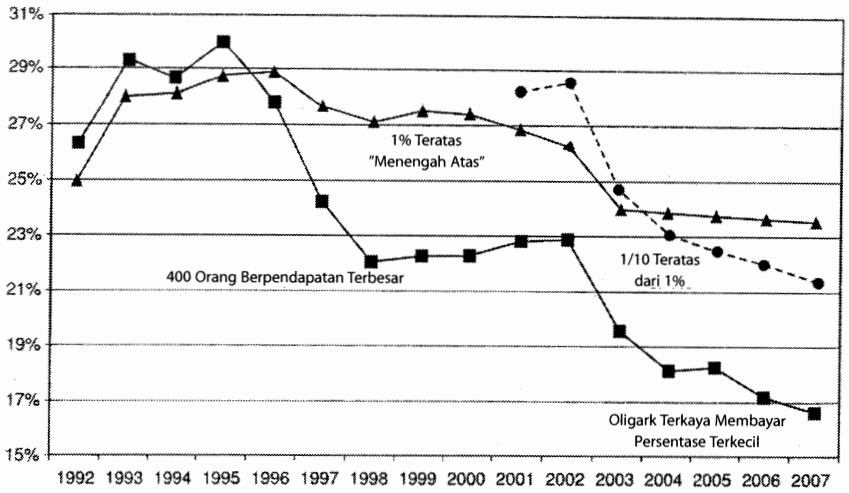


GAMBAR 5.4. Pengurangan Beban Pajak Oligark: Pajak Pendapatan yang Dibayarkan Sebagai Persentase Tingkat Pajak "Resmi" untuk 400 Orang Berpendapatan Terbesar di AS.

Sumber: Data tingkat pajak efektif atas 400 orang berpendapatan terbesar adalah dari Internal Revenue Service (2009); data tahun 1961 dari Johnston (2010a, 2010b); tingkat pajak nominal (resmi) bagi orang-orang berpendapatan terbesar dari Tax Foundation (2009b); perhitungan oleh penulis.

cara signifikan kurang berhasil mengurangi beban pajak mereka dibandingkan para oligark.

Gambar 5.5 memisahkan orang kaya menjadi tiga kelompok—400 orang berpendapatan terbesar, 1/10 teratas dalam 1 persen (terlihat secara terpisah sesudah tahun 2000), dan kelompok 1 persen berpendapatan terbesar. Gambar itu menunjukkan tingkat pajak yang benar-benar dibayar oleh tiap kelompok. Potongan pajak bagi orang kaya mengurangi beban pajak efektif bagi kelompok menengah atas beberapa persen. Para oligark terkaya mendapat pengurangan jauh lebih besar.



GAMBAR 5.5. Tingkat Pajak Federal Efektif bagi Orang-orang Berpendapatan Terbesar di AS.

Sumber: Data tingkat pajak efektif bagi 400 orang berpendapatan terbesar adalah dari Internal Revenue Service (2009); data tingkat pajak efektif bagi 1 persen teratas dan 1/10 teratas dari 1 persen adalah dari Tax Foundation (2009a); mulai 2001, IRS melaporkan 1/10 teratas dari 1 persen secara terpisah, dan data yang ditunjukkan untuk 1 persen teratas mulai 2001 tidak mencakup 1/10 teratas; perhitungan oleh penulis.

Kemenangan lobi yang menjaga pajak keuntungan modal tetap rendah menjelaskan sebagian tren penurunan tingkat pajak efektif oligark, tapi tidak menjelaskan semuanya. Telah terjadi perubahan-perubahan besar sejak 1960-an di dimensi-dimensi lain pertahanan kekayaan, terutama dalam mempertahankan tidak hanya pendapatan modal, tapi juga gaji dan kompensasi lain, dari pemotongan pajak. Tabel 5.4. menunjukkan bahwa Industri Pertahanan Pendapatan, yang masih bayi pada 1960-an, belum becus bekerja mengurangi beban pajak orang-orang super kaya. Terlalu banyak pendapatan mereka dipajaki pada tingkat 91 persen sementara beban pajak pada pendapatan dari keuntungan modal juga tak banyak dikurangi, sehingga ada kelebihan pembayaran pajak sampai 2,7 persen. Gambar 5.6 memperlihatkan efek perubahan tingkat pajak pada

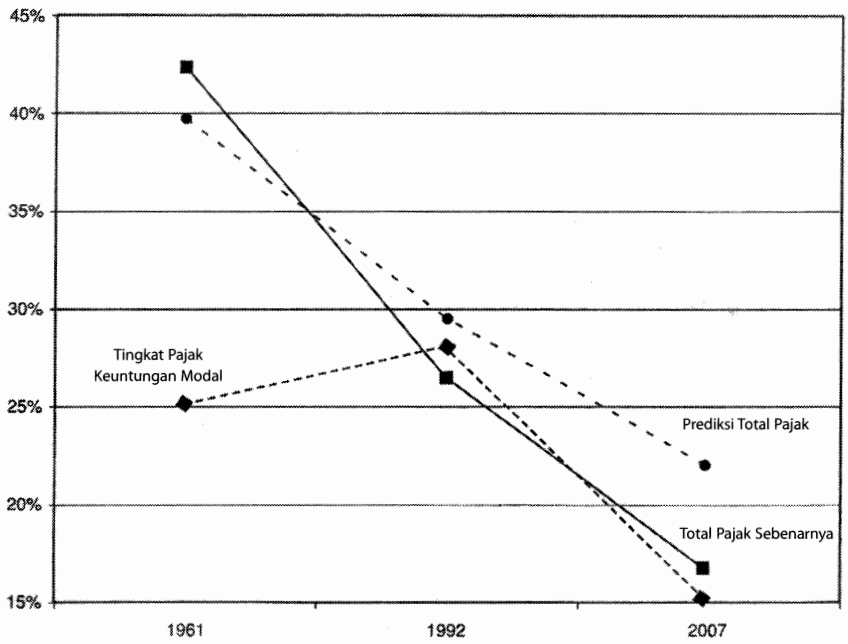
TABEL 5.4. *Perubahan Komposisi Gaji dan Pendapatan Modal untuk 400 Pembayar Pajak Terbesar AS, Termasuk Perubahan Tingkat Pajak Marginal dan Keuntungan Modal*

	Pendapatan Gaji	Pendapatan Modal	Tingkat Pajak Marginal	Tingkat Pajak Keuntungan Modal	Prediksi Pajak Efektif	Pajak Efektif Sebenarnya	Prediksi Persentase Selisih Pembayaran Pajak
1961	22,3	77,7	91	25	39,7	42,4	-2,7
1992	47,4	52,6	31	28	29,4	26,4	3,0
2007	34,4	65,6	35	15	21,9	16,6	5,3

Sumber: Dari Piketty & Saez (2003, termasuk pembaruan pada 2007), "data Fig4new", "Top 0.1% of Income Share and Composition, 1916-2007"; Internal Revenue Service (2009); Tax Foundation (2009a); dan perhitungan oleh penulis.

keuntungan modal. Pada 1961, total pajak yang benar-benar dibayar lebih tinggi daripada perkiraan total pajak, sehingga bisa dianggap Industri Pertahanan Pendapatan berprestasi buruk. Namun Gambar 5.6 juga menunjukkan bahwa pada 1992 keadaan sudah berbalik. Pajak yang benar-benar dibayar tiga persen lebih rendah daripada perkiraan gabungan pajak pendapatan dari keuntungan modal dan kompensasi.

Menginjak 2007, usaha penghindaran dan mangkir pajak yang jauh lebih agresif telah memperlebar selisihnya menjadi 5,3 persen. Bagi 400 oligark teratas, yang mendapat $345 juta lebih per tahun, itu berarti



GAMBAR 5.6. Keberhasilan Oligarki Mempertahankan Pendapatan Gaji: Pajak Pendapatan Efektif yang Dibayar oleh 400 Oligark AS, Termasuk Efek Pajak Keuntungan Modal.

Sumber: Dari Piketty & Saez (2003, termasuk pembaruan pada 2007), "data Fig4new", "Top 0.1% of Income Share and Composition, 1916—2007"; Internal Revenue Service (2009); Tax Foundation (2009a); dan perhitungan oleh penulis.

tambahan $18 juta lebih yang berhasil dipertahankan pada 2007, dan gabungan pengurangan pajak yang dibayarkan kepada kas negara AS sebesar $7,3 miliar. Itu baru pajak yang berhasil dihindari berdasarkan pendapatan yang dilaporkan. Miliaran dolar yang tak dibayarkan para oligark ini menambahi nyaris $70 miliar yang tidak dibayarkan sebagai pajak dari pendapatan dan aset yang disembunyikan di tempat perlindungan pajak di luar negeri yang dilaporkan oleh Senator Levin.

Johnston (2009) berpendapat bahwa sistem pajak telah "diatur ulang untuk mengambil dari kelas bawah, kelas menengah, dan bahkan kelas menengah atas, seraya memberi kepada perusahaan-perusahaan besar dan orang-orang paling kaya." Kenworthy (2009a) mencatat bahwa data 0,01 persen teratas rumahtangga (sekitar 10.000 keluarga) menunjukkan bahwa pendapatan rata-rata segmen tersebut sebelum dikurangi pajak dan sesudah disesuaikan dengan inflasi "membubung dari $7 juta pada 1979 menjadi $35 juta pada 2005, tapi jumlah yang mereka bayarkan sebagai pajak tidak naik." Sistem pajak yang rata atau sedikit progresif bagi kebanyakan pembayar pajak dari persentil ke-99 ke bawah menjadi sangat regresif kalau kita telusuri tingkat-tingkat dalam 1 persen teratas. Riset Johnston (2009) menunjukkan, misalnya, bahwa pada 2000, "orang-orang yang pendapatannya antara $50.000 dan $75.000 membayar pajak dengan jumlah yang sama ke pemerintah federal dengan orang-orang yang pendapatannya di atas $87 juta, dan orang-orang yang pendapatannya antara $100.000 dan $200.000 dipajaki lebih tinggi daripada orang-orang yang pendapatannya di atas $10 juta." Dia melanjutkan:

> Tingkat pajak marginal untuk polisi dan guru itu di atas 40 persen—25 persen untuk pajak pendapatan dan 15 persen lagi untuk pajak Social Security dan Medicare. Tingkat pajak marginal untuk beberapa manajer dana lindung nilai, yang lima di antaranya mendapat $1 miliar lebih pada 2007, nol. Itu karena banyak spekulator yang bisa menghindari pajak dengan beroperasi melalui kemitraan luar negeri di bawah aturan yang membiarkan mereka menghindari pajak pendapatan. Para eksekutif, penghibur, dan atlet juga telah bisa menimbun harta tanpa dipajaki:

Contohnya, Roberto C. Goizueta, CEO Coca-Cola pada 1980-an dan 1990-an, menghimpun kekayaan senilai $1 miliar lebih, tapi dia bisa menghindari pajak atas sebagian besarnya sampai dia meninggal.

Pajak Social Security dan Medicare adalah yang paling regresif karena tidak hanya menguntungkan bagi oligark, tapi juga 1 persen teratas yang berisi kelas menengah atas. Pajak Medicare itu regresif karena persentasenya sama, 2,9 persen, untuk semua tingkat pendapatan. Mereka yang lebih mampu membayar tidak dibebani lebih besar.

Kenworthy (2009b, 31) menunjukkan bahwa sistem pajak AS secara keseluruhan "pada intinya rata, bukan progresif. Individu-individu dan rumah tangga-rumah tangga di seluruh tingkat pendapatan membayar pajak dalam kadar yang setara." Tingkat pajak pendapatan nominal yang progresif "diimbangi pajak gaji dan konsumsi yang regresif." Pajak Social Security sekarang merupakan pajak paling regresif di Amerika Serikat. Pajak itu dirancang sebagai kebalikan pajak pendapatan asli 1913. Yang ada bukannya batas bawah yang membuat semua orang selain yang super kaya tak perlu bayar, tapi malah batas atas yang membuat semua orang dengan pendapatan di atas batas itu tak bisa dikenai pajak tambahan. Pada 2010, pajak Social Security adalah 12,4 persen untuk pendapatan sampai $106.800. Maka pajak Social Security yang dibayar orang berpendapatan $100.000 dan $100 juta adalah $12.400 dan $13.240. Beban pajak orang pertama adalah 12,4 persen, sementara bagi orang kedua 1/100 dari 1 persen.

Jika batas atas pajak Social Security dihapuskan dan orang-orang terkaya Amerika diwajibkan membayar persentase yang sama dari pendapatan gaji mereka seperti yang dibayar warga lebih miskin, maka total tambahan pemasukan dari 1 persen orang Amerika berpendapatan terbesar kiranya $90 miliar per tahun, dibagi rata antara 1/10 teratas dari 1 persen yang membayar $45 miliar dan 9/10 sisanya yang membayar selebihnya. Dari jumlah itu, $6 miliar kiranya dibayar oleh 400 orang berpendapatan terbesar—yang masing-masing bakal mendapat tambahan tagihan pajak $15 juta dari pendapatan gaji mereka (yang rata-rata pen-

dapatan kompensasinya $120 juta dari total pendapatan $345 juta). Dengan menghilangkan batas atas regresif dan menerapkan pajak Social Security kepada seluruh bagian pendapatan rata-rata oligark yang bisa dipajaki, maka tiap oligark bakal diwajibkan membayar tambahan $300.000 per tahun. Kelompok menengah atas bakal membayar pajak Social Security rata-rata $30.000 per orang per tahun. Mekanisme untuk mengumpulkan miliaran dolar tambahan ini sudah ada karena berupa pemotongan gaji (dan pajak atas pendapatan sampai $106.800 untuk 1 persen orang berpendapatan terbesar sudah diberlakukan). Menambah beban pajak bagi 1 persen orang berpendapatan terbesar sudah cukup untuk memberi pengurangan pajak sebesar $1.000 bagi tiap rumah tangga dalam 90 persen terbawah populasi, yang pendapatan rata-ratanya $32.421 pada 2007. Pertanyaan politiknya yang kentara adalah bagaimana caranya, dalam negara demokrasi, satu bagian kecil populasi pemberi suara bisa membuat batas atas itu tak dihapuskan.[66]

Kelas Donor. Ada bukti kuat bahwa kekayaan berperan besar dalam membentuk kebijakan di Amerika Serikat (Philips 2002; Hacker & Pierson 2010). Larry Bartels (2005, 2008) dan Martin Gilens (2005) menunjukkan bahwa para pemilik suara yang lebih kaya berpengaruh lebih besar terhadap keputusan pemerintah daripada orang Amerika biasa, dan bahwa efek opini publik yang tak berkepentingan bagi para pembuat keputusan hampir tidak ada.[67] Penelitian-penelitian tersebut dirancang untuk mengu-

---

[66] Temuan di bab ini memprediksi bahwa kelompok menengah atas bakal bisa membayar keseluruhan beban tambahan $30.000, sebagaimana juga beberapa individu bernilai tinggi. Namun para oligark yang menghadapi penambahan pajak bernilai jutaan dolar punya sumber daya kekuasaan untuk melibatkan profesional pertahanan pendapatan untuk mengubah makin banyak pendapatan mereka menjadi aliran non-gaji untuk menghindari membayar tambahan pajak Social Security. Kapasitas pertahanan pendapatan lebih tinggi di puncak sistem bakal menjamin bebannya dialihkan ke bawah.

[67] Gambaran yang muncul lebih suram lagi daripada yang ditunjukkan temuan itu. Achen & Bartels (2004) menunjukkan bahwa warga negara Amerika tidak hanya tak punya kompetensi untuk memilih pemimpin yang akan memajukan kesejahteraan material mereka, tapi mereka bahkan juga gagal pada "pemungutan suara retrospektif"—menghukum mereka yang merusak kesejahteraan keuangan pemilih pada masa jabatan sebelumnya. Teori pemungutan suara retrospektif dalam "isu buku tabungan" dianggap akan "menyelamatkan pemilik suara dari tuduhan mereka tak tahu-menahu atau tak terlibat sehingga tak bisa berperan besar dalam proses demokratis," tulis Achen & Bartels (hlm. 4). "Menurut kami, mereka tak melakukan itu. Mereka malah lupa

kur efek pendapatan lebih tinggi secara luas, bukan potensi kekuasaan material terkonsentrasi yang dipegang para oligark dan bagaimana mereka menggunakannya.[68] Mereka yang memusatkan perhatian kepada reformasi keuangan kampanye berusaha meraba hubungan antara uang dan pengaruh politik dengan menyatakan bahwa sebagian kecil orang Amerika yang kaya menjadi kelas donor politik berkuasa yang memberikan sebagian besar pendanaan bagi kandidat-kandidat politik. Menurut mereka, lama sebelum warga negara biasa mendapat kesempatan memberi suara bagi sejumlah kandidat dari partai-partai, pilihannya sudah dikurangi yaitu berupa para politikus yang dianggap bisa diterima oleh orang-orang Amerika terkaya dengan "pemilihan awal lewat kekayaan" yaitu tak tersedianya pendanaan bagi kandidat-kandidat yang keluar dari satu agenda politik yang sempit (Raskin & Bonifaz 1993; Raskin 1994; Overton 2002, 2004). Hanya kandidat-kandidat yang kaya secara pribadi-lah yang bisa lepas dari pemilihan awal lewat kekayaan.

Center for Responsive Politics (2008) melaporkan bahwa dalam sejarah, kurang daripada 4 persen orang Amerika memberi sumbangan kepada kampanye politik. Persentase itu naik cukup besar selama pemilihan presiden 2008. Namun, meski Obama berhasil mendapat penyumbang kecil lewat Internet pada 2008—kenaikan jumlah orang Amerika yang menyumbang secara online dari 2 persen pada 2004 menjadi 6 persen (Rainie & Smith 2008)—proporsi seluruh biaya pemilihan umum federal yang didanai sumbangan besar di atas $200 meningkat dari 46,1 persen pada 2004 menjadi 49,8 persen pada 2008 (Center for Responsive Politics 2010a). Tabel 5.5 menyajikan data para donor terbesar.

---

pengalaman sebelumnya dan memilih berdasarkan apa yang mereka rasakan saat itu juga" (hlm. 6). Achen & Bartels menyimpulkan bahwa "warga negara tak bisa mengambil keputusan retrospektif yang masuk akal pada waktu pemilihan umum" (hlm. 36).

[68] Sesudah memisahkan warga negara menjadi tiga kelompok berdasarkan pendapatan, Bartels (2005, 4) mendapati bahwa para senator "jauh lebih menanggapi pandangan pemilik suara yang kaya daripada pemilik suara berpendapatan lebih rendah." Data Bartels menunjukkan bahwa "pandangan pemilik suara di sepertiga teratas distribusi pendapatan mendapat bobot 50% lebih besar daripada pandangan pemilik suara di sepertiga tengah (dengan kesenjangan lebih besar lagi pada pemungutan suara khusus), sementara pandangan pemilik suara di sepertiga terbawah distribusi pendapatan sama sekali tak dianggap dalam keputusan para senator."

TABEL 5.5. *Sumbangan Individual Senilai $200 atau Lebih kepada Semua Kampanye Federal AS 2008*

Kisaran	Jumlah Donor	Total Sumbangan (juta)	Rata-rata Sumbangan	% Populasi Dewasa	% dari Semua Sumbangan
$206.998 ke atas	100	$23,6	$235.900	0,000045	0,9
$95.000 sampai $206.997	838	$81,3	$97.107	0,000376	3,1
$10.000 sampai $94.999	36.388	$973,7	$26.759	0,00163	37,0
$2.300 sampai $9.999	244.781	$835,8	$3.414	0,1098	31,7
$200 sampai $2.299	1.075.540	$719,1	$669	0,482	27,3
TOTAL/ RATA-RATA	1.357.647	$2.633,5	$1.940	0,6089	100,0

Sumber: Center for Responsive Politics (2010a, 2010b).

Sumbangan rata-rata orang Amerika berdasarkan data tersebut adalah $1.940. Namun sumbangan rata-rata dari 100 penyumbang terbesar adalah hampir $235.000, dan satu penyumbang paling besar memberi lebih daripada $424.000. "Meski berpengaruh di bilik suara, orang biasa tidak banyak menyumbang biaya kampanye," catat Sheila Krumholz, direktur eksekutif Center for Responsive Politics (2008). "Anda lebih mungkin melihat orang kaya membiayai kampanye." Dari kira-kira 1,4 juta warga negara yang menyumbang sekecil-kecilnya $200 pada pemilihan umum

2008, tiga perempat sumbangan berasal dari seperlima donor, yang merupakan 1/10 dari 1 persen orang dewasa Amerika.

Kelompok itu sama besar dengan jumlah yang digunakan sebagai perkiraan ukuran oligarki Amerika berdasarkan pendapatan. Mungkin pertemuan antara kekayaan pribadi (dan korporat) dan pendanaan kampanye membuat Partai Demokrat dan Republik jauh lebih mau menerima kepentingan dan keluhan orang-orang super kaya.[69] Kiranya itu menjelaskan sebagian keberhasilan pembentukan struktur pajak yang mengurangi beban para oligark. Namun itu tak berarti bahwa pendanaan kampanye adalah cara utama atau paling ampuh untuk mengekspresikan kekuatan oligarkis; reformasi keuangan kampanye—termasuk membagi lebih rata beban biaya semua pemilihan—juga tidak bakal menghasilkan kebijakan yang lebih tak menguntungkan bagi oligark (walau memang akan membuat orang kaya tak terbebani biaya kampanye). Kemenangan-kemenangan spektakuler dalam pertahanan kekayaan tetap terjadi bagi para oligark meski keuangan kampanye hanya berperan kecil dalam membentuk hasilnya.

Pertarungan Pajak Warisan. Graetz & Shapiro (2005, 239—41) memberi contoh penting dalam pertarungan perihal pajak warisan (*estate tax*). Gerakan yang berhasil menghapuskan setahap demi setahap pajak warisan yang disebut juga "pajak kematian" (*death tax*) tersebut dari 2001 sampai 2010 memang digerakkan oleh "uang, uang, uang"—walau banyak pelaku yang terlibat dalam mobilisasi untuk pencabutan pajak warisan bukanlah oligark. Namun pengaruh utama kekayaan pada prosesnya bukan melalui pendanaan kampanye. Graetz & Shapiro menunjukkan bahwa "aliran uang tidak mempengaruhi hasil legislatif sebagaimana biasa dikeluhkan orang mengenai peran uang dalam politik. Dana kampanye, sumbangan kepada partai, batas pembelanjaan bagi kandidat politik, dan semacamnya telah menjadi isu kontroversial," mereka menga-

[69] Menurut Avi-Yonah (2002, 1406), "kekuasaan politik orang kaya bukan hanya berasal dari sumbangan mereka atau kemampuan mereka membiayai usaha meraih jabatan, melainkan, yang lebih penting, karena para politikus tahu orang kaya punya uang untuk disumbangkan."

kui, "tapi relatif kecil pengaruhnya di pertarungan pajak warisan." Yang mendatangkan kemenangan adalah pengerahan sumber daya material oleh oligark untuk mendanai gerakan yang para pemimpinnya diambil dari pinggir Industri Pertahanan Pendapatan—para pelaku dari luar pusat industri tersebut di K Street, Washington, D.C. "Kaitan paling kentara antara uang dan pencabutan pajak warisan," tulis Graetz & Shapiro, "berada di kalangan super kaya. Merekalah yang paling diuntungkan apabila pajak warisan dicabut, dan mereka berhasil mendapat apa yang mereka mau."

Pertarungan untuk mencabut pajak warisan juga menunjukkan kekuasaan oligarkis karena lapisan tengah dan bawah orang kaya Amerika, yang percaya perubahan pada batas pemberlakuan pajak warisan lebih bisa terjadi ketimbang pencabutan pajak warisan, lebih mendukung reformasi pajak warisan dengan meninggikan batas pemberlakuan (yang sama saja dengan pencabutan pajak warisan bagi orang kaya biasa). Sebagai imbal baliknya, mereka mau mendukung tingkat pajak yang lebih tinggi terhadap para oligark di atas batas itu, tapi sekali lagi para oligark menang. Graetz & Shapiro berkata bahwa "dalam persaingan antara pencabutan dan reformasi, kepentingan kelompok super kaya, yang tidak diuntungkan kalau batas pemberlakuan dinaikkan jadi $5 juta atau bahkan $10 juta, lebih unggul daripada kelompok kaya biasa yang menganggap beberapa juta dolar itu besar." Menggunakan pengacara, pelobi, dan profesional lain, para oligark aktivis yang mendanai pertarungan bekerja dengan hati-hati untuk menghindari perhatian publik. "Walau orang-orang super kaya sangat ingin mendukung pencabutan," kata Graetz & Shapiro, "mereka tahu bahwa keberhasilan bergantung kepada kesan populis bagi pencabutan, sehingga mereka tetap berada di balik layar."[70]

---

[70] "Uang dari para pendukung super kaya sangat penting untuk mendanai usaha pencabutan. Mengingat taruhannya miliaran dolar bagi keluarga-keluarga kaya, yang mereka keluarkan hanyalah investasi kecil ketimbang hasil sangat besar yang didapat jika pencabutan pajak warisan berhasil dilakukan" (Graetz & Shapiro 2005, 240). Keberhasilan oligarki selama puluhan tahun untuk mengurangi beban pajak efektif justru membuat rakyat marah terhadap sistem pajak secara umum, dan ketika itu sasaran utama kemarahannya adalah pajak warisan. "Orang biasa tak lagi percaya dia mendapat keadilan," kata Graetz (2002, 279). "Dia percaya bahwa orang kaya dan perusahaan

Jenis usaha di balik layar yang berbeda membentuk latar lebih luas yang menjadi kerangka pajak terhadap orang kaya. "Uang berpengaruh lebih mendasar dalam pergeseran pangkal perdebatan pajak Amerika," kata Graetz & Shapiro. "Rekonstruksi politik kebijakan pajak telah menjadi urusan jangka panjang." Para oligark sudah mendapat "pengembalian investasi aktivis dan *think tank* konservatif yang cukup besar selama tiga dasawarsa." Para pelaku tersebut membuka jalur ideologis untuk dilalui orang-orang di Industri Pertahanan Pendapatan, yang tidak perlu menjadi perancang konsep. Graetz & Shapiro menulis bahwa *think tank* "telah menghasilkan kelompok-kelompok aktivis-periset yang pintar dan giat dan sangat memusuhi segala bentuk pajak terhadap kapital." Para aktivis di lembaga-lembaga seperti Heritage Foundation "memasok legitimasi dan amunisi ideologis kepada para pelobi dan kelompok kepentingan ... yang bekerja dengan gigih tiap hari untuk mempertahankan tekanan untuk memotong pajak di Capitol Hill."

Pergulatan perihal pajak warisan juga menyimpulkan pembahasan mengenai interaksi penting antara ancaman dan ketidakpastian dalam pembuatan dan kelangsungan Industri Pertahanan Pendapatan yang mampu mengonsentrasikan dan mengarahkan kekuasaan oligarkis dalam oligarki sipil. Mekanisme politik yang melibatkan pelaku utama dan agen untuk mencapai pertahanan pendapatan bagi oligark kadang bekerja dengan cara-cara yang tak masuk akal. Penghapusan permanen pajak warisan bakal mengurangi ancaman dan ketidakpastian yang dihadapi oligark. Industri yang beroperasi murni sebagai alat oligark bakal menjalankan agenda tersebut. Dan beberapa unsur marginal Industri Pertahanan Pendapatan memang berperan besar dalam mencapai hasil demikian.

Namun Industri Pertahanan Pendapatan secara umum, terutama para pemain inti yang berkumpul di Washington, D.C., tidak berperilaku sebagai alat sederhana. Ancaman terhadap kepentingan material oligark,

---

besar punya penasihat pajak—pengacara, akuntan, bankir investasi, tukang sulap, dukun—untuk membantu mereka mengatur urusan supaya bisa menghindari pajak yang seharusnya mereka bayar, sehingga tidak menanggung beban yang sepantasnya"—sehingga "mengurangi dukungan rakyat bagi pajak pendapatan."

dipadukan dengan ketidakpastian dan kerumitan cukup besar di sistem pajak terkait ancaman tersebut, menjadi sumber kehidupan usaha politik yang dijalankan industri itu. Jelaslah mengapa unsur-unsur berkuasa di Industri Pertahanan Pendapatan bertarung untuk mempertahankan pajak warisan. Usaha mereka pada dasarnya didorong oleh kekuasaan material oligark untuk membayar pertahanan pendapatan dan harta. Kalau tidak ada pajak warisan, para oligark kiranya bisa menghemat kira-kira $75 miliar per tahun antara 2014 dan 2024 (Birnbaum & Weisman 2005). Sepanjang ancaman pajak tertentu masih ada, biarpun tingkatnya lebih rendah, kepentingan industri dan pendananya masih sama. Kepentingan mereka berpisah dalam perkara menghilangkan ancaman pajak secara permanen.

Pada 2009, ketika Partai Demokrat yang mengendalikan Kongres mencoba menghidupkan kembali pajak warisan, ternyata mereka punya "sekutu penting di K Street: Perusahaan-perusahaan asuransi jiwa yang menjual produk perencanaan warisan" (Carney 2009). Tujuan industri pertahanan pendapatan adalah menjaga agar ancaman terhadap oligark tetap ada sambil mengingatkan para oligark bahwa, dengan biaya di bawah pajak yang bakal harus dibayar, industri pertahanan pendapatan bisa menyediakan para spesialis untuk membantu menghindar dari pajak melalui alat-alat dan cara-cara rumit. "Para pendukung pajak warisan menunjukkan bahwa sebenarnya hanya sedikit orang yang membayarnya," tulis Carney, "tapi itu bukan berarti banyak orang tidak terbebani pajak tersebut." Pencabutan permanen pajak warisan bakal menghilangkan beban, "tapi beban satu pihak adalah keuntungan pihak lain. Datanglah industri asuransi jiwa." Carney melaporkan bahwa pada 2005 industri asuransi jiwa mendapat antara $12 sampai $15 juta dari pembayaran jasa perencanaan warisan saja.[71] Itu sama dengan 10 persen pendapatan asuransi jiwa pada 2005 (Carney 2007). Yang menghadapi para pelobi bukan

[71] Entitas-entitas kuat dalam Industri Pertahanan Pendapatan, yang melobi untuk mendukung pajak warisan supaya mereka bisa meraup untung dari pertahanan terhadap efeknya, mencakup American Council of Life Insurers (yang menghabiskan $20 juta untuk melobi perihal pajak itu pada 2005 dan 2006) dan Association for Advanced Life Underwriting.

kumpulan organisasi dan spesialis yang berargumen atas nama kelompok menengah atas dan kelompok lain di bawahnya untuk mengurangi beban pajak mereka dengan menaikkan pajak bagi rumah tangga-rumah tangga terkaya.

Sekali lagi, pertarungan paling sengit sebagian besar terjadi di dalam lapisan terkaya. "Orang sangat kaya dan orang kaya biasa mempertengkarkan pajak warisan," catat Birnbaum & Weisman (2005). Biasanya, sumber daya kekuasaan kelompok super kaya yang unggul dan kekuatan pertahanan pendapatan yang dapat mereka gunakan bakal mengalahkan kelompok orang kaya biasa, yang lebih besar jumlahnya tapi lebih lemah sumber daya materialnya secara individual. Namun pertarungan publik perihal perpanjangan potongan pajak era Bush pada akhir 2010 mengurangi kemampuan para oligark mendapat hasil yang mereka inginkan.

Orang-orang kaya sepakat bahwa Kongres harus bertindak pada akhir 2010 untuk mencegah pajak warisan pada 2011 kembali ke tingkat sebelum 2001, 55 persen, dengan batas pemberlakuan pada $1 juta. Tapi kelompok super kaya menolak persentase tinggi itu, sementara kelompok orang kaya biasa menolak batas pemberlakuan yang rendah. Para oligark mendukung batas pemberlakuan $3,5 juta tapi menuntut tingkat pajak 15 persen.[72]

Mereka yang kekayaannya lebih kecil diwakili dalam konflik oleh National Federation of Independent Business (NFIB), yang beranggotakan 600.000 orang. Para pelobinya menginginkan batas pemberlakuan $5,5 juta ($10 juta untuk pasangan) dan tingkat pajak 35 persen. Rumus yang disahkan oleh Kongres pada Desember 2010 itu membuat hampir semua anggota NFIB menghindari pajak warisan.[73]

---

[72] "Buat saya, faktor terpenting itu persentasenya," kata penerbit *Seattle Times* Frank A. Blethen, yang tergabung dalam koalisi orang super kaya yang menentang pajak warisan. "Saya mau batas pemberlakuannya setinggi mungkin, tapi saya tidak mau kalau itu membuat persentasenya jadi tinggi juga" (Birnbaum & Weisman 2005). Pada akhir 2009, Partai Republik merintangi undang-undang pajak warisan karena tingkatnya tidak 15 persen seperti yang diinginkan para oligark. Pemerintahan Obama menyepakati batas pemberlakuan pada $3,5 juta namun mengusulkan tingkat pajak 45 persen.

[73] Tingkat dan batas itu berlaku selama dua tahun, dan sesudahnya Kongres harus menentukannya lagi.

Usaha pertahanan pendapatan para oligark dalam oligarki sipil Amerika Serikat telah berlangsung dalam kondisi kekuasaan hukum yang kuat dan demokrasi partisipatif. Unsur oligarkis dan demokratis dalam sistem telah lebih sering hidup rukun bersama daripada bentrok. Maka ada kesan bahwa tidak ada yang pada dasarnya tidak cocok antara oligarki sipil dan demokrasi liberal selama harta dan pendapatan oligarkis hanya diancam oleh legislasi kelas yang kadang-kadang saja ada, tidak terus-menerus seperti yang dicoba diadakan pada 1894 dan 1913. Selama masa panjang antara episode-episode mobilisasi massa dan krisis nasional akibat perang atau bencana ekonomi, para oligark telah bertarung dan sering menang dalam pertempuran untuk mempertahankan pendapatan mereka. Pertahanan pendapatan oleh oligark selalu berarti pelimpahan biaya pemerintaha kepada lapisan-lapisan yang kurang kaya. Pertarungan politik itu telah dilakukan oleh para oligark—secara langsung maupun melalui agen-agen mereka—juga oleh kelompok menengah atas, menghadapi sisa masyarakat. Sekarang kita beralih ke kasus oligarki sipil lain untuk perbandingan, pemerintahan Singapura yang tak demokratis.

Singapura

Singapura juga berstatus oligarki sipil seperti Amerika Serikat. Kedua negara tersebut jarang dibandingkan pada dimensi apa pun selain barang-kali produk domestik bruto (gross domestic product, GDP) per kapita—Singapura telah mengungguli Amerika Serikat untuk pertama kali dalam ukuran tersebut pada 2007 (Heston, Summers & Aten 2009).[74] Negara-kota tersebut punya banyak sekali warga negara kaya. Namun sebagian besar kekayaan terkonsentrasi di beberapa ribu oligark di atas. Lima puluh orang Singapura terkaya, yang mencakup sebelas miliarder di dalam populasi sebesar hanya 4.8 juta orang pada 2009, punya rata-rata harta $977 juta dan total gabungan harta $49 miliar. Mereka merupakan

[74] Dalam Purchasing Power Parity (PPP), Singapura mengalahkan Amerika Serikat secara riil dalam empat cara penyesuaian yang tersedia di Penn World Table 2009.

1/1000 dari 1 persen populasi, tapi memiliki 5 persen dari semua kekayaan.[75] Kekayaan di puncak masyarakat Singapura enam kali lebih terkonsentrasi daripada di Amerika Serikat.

Di samping lima puluh yang paling kaya, Singapura juga punya sekitar 880 UHNWI dengan aset non-rumah yang bisa diinvetsasikan sekecil-kecilnya $30 juta. Negara tersebut punya hampir 100.000 miliuner (seperlima lebih adalah orang Indonesia) dengan jumlah harta non-rumah rata-rata $4,5 juta. Mereka menjadi 2 persen populasi, lapisan hartawan tertebal di dunia, dan memiliki sekitar 47 persen kekayaan pribadi di Singapura. Kalau lima puluh yang teratas dimasukkan juga, maka para jutawan Singapura memiliki 52 persen kekayaan di negara itu. Pendapatan median di Singapura adalah $40.400 para 2008 dan pendapatan rata-rata untuk 10 persen teratas populasi adalah $188.000. Jumlah harta rata-rata orang kaya di Singapura sekitar 110 kali pendapatan warga biasa. Jumlah harta rata-rata di antara lima puluh orang terkaya di Singapura sekitar 24.000 kali pendapatan median. Meski lapisan orang kaya di Singapura lebar, kekuasaan material di sana sangat bertingkat-tingkat dan terkonsentrasi di puncak.

Jika ketiadaan demokrasi merupakan faktor penentu penting dalam kategorisasi oligarki, maka Singapura boleh jadi lebih cocok dibahas di bab sebelumnya yang berfokus pada Filipina zaman Marcos dan Indonesia zaman Suharto. Namun, biarpun tak demokratis, Singapura hampir tak punya kesamaan dengan oligarki sultanistik di bawah diktator-diktator tersebut, apalagi dengan oligarki penguasa elektoral yang menggantikannya sesudah 1986 dan 1998. Singapura justru memenuhi syarat definisi oligarki sipil seperti Amerika Serikat. Para oligark di Singapura sepenuhnya tak bersenjata dan harta mereka diamankan oleh negara tak-pribadi yang dipengaruhi namun tak diperintah langsung oleh oligark. Sistem hukum dan penegakan hukum Singapura lebih kuat daripada para oligark (dengan satu contoh tak penting yang dibahas di akhir bagian ini), dan

---

[75] Untuk statistik kekayaan dan pendapatan di Singapura, lihat *Forbes* Asia (2010), Capgemini World Wealth Report (2008 sampai 2010), Singapore Department of Statistics (2010), dan Boston Consulting Group (2010).

para oligark Singapura juga melakukan pertahanan kekayaan, dengan banyak menggunakan suaka pajak yang rumit dan tempat perlindungan pajak di luar negeri (sementara Singapura sendiri menjadi tempat perlindungan penting bagi para oligark dari negara-negara lain).

Seperti di bab-bab lain, bahan kasus komparatif disajikan di sini untuk memperlebar cakupan analisis teori oligarki.[76] Daripada berfokus kepada Industri Pertahanan Pendapatan Singapura, perhatian lebih ditujukan kepada persoalan pendirian oligarki sipil—artinya, menjinakkan para oligark melalui sistem hukum yang tak-pribadi. Singapura memberi penjelasan sebagai contoh bagaimana dan mengapa supremasi hukum ditegakkan, dan bagaimann transformasi politik-ekonomi yang penting tersebut menghasilkan hukum tanpa demokrasi, atau legalisme otoriter.[77]

Satu dampak penting kasus tersebut dan kasus lain sepertinya adalah bawha pembangunan kapitalis yang gencar terkait erat dengan keamanan harta dan jinaknya oligark, tapi hampir tidak ada hubungannya dengan demokrasi lewat pemilihan umum. Misalnya, pertumbuhan ekonomi tetap tinggi selama puluhan tahun ketika para oligark diamankan dan dijinakkan di bawah oligarki sultanistik Suharto dan oligarki sipil non-demokratis Singapura. Bukannya demokrasi menjadi halangan. Pembangunan bisa terjadi dengan atau tanpa demokrasi. Seperti ditunjukkan oleh masa Suharto, supremasi hukum juga tidak mutlak perlu. Yang penting adalah bahwa tuntutan politis utama oligark yaitu pertahanan kekayaan, terutama pertahanan harta, dipenuhi. Sebaliknya, investasi dan pertumbuhan terhalang kalau para oligark jadi liar, tak dijinakkan—artinya, bila mereka harus mengeluarkan sumber daya cukup besar untuk pertahanan, pemaksaan, dan kekuasaan langsung untuk mengamankan harta, namun masih gagal mengelola ancaman dengan efektif.

---

[76] Untuk penafsiran penting atas ekonomi politik Singapura, lihat Rodan 91989, 2006), Jayasuriya (1999), dan Rodan & Jayasuriya (2009).

[77] Legalisme otoriter (*authoritarian legalism*, Jayasuriya 2000) dan karya perintis Fraenkel (1941) mengenai kebangkitan "negara ganda" (*dual state*) di Jerman akan dibahas lebih mendalam sesudah ini. Aspek Singapura yang paling membingungkan para pengamat internasional, menurut Nicholas Kristof (2000), adalah "mengapa Singapura bisa jadi begitu modern secara ekonomi sekaligus begitu kuno secara politis."

Ada beberapa cara untuk mencapai oligarki yang jinak. Tergantung bagaimana organisasinya, oligarki penguasa kolektif bisa bekerja bersama untuk menjinakkan diri sendiri. Demikian juga, seorang oligark sultanistik punya potensi untuk mengamankan para oligark lain terhadap ancaman dari bawah sambil sekaligus melindungi mereka serta harta mereka dari sesama oligark. Namun bentuk pertahanan kekayaan dan harta yang paling ampuh dan tahan lama ada dalam oligarki sipil, di mana para oligark dilindungi sekaligus dijinakkan melalui hukum yang ditegakkan negara birokratis tak-pribadi—demokratis ataupun tidak. Kuncinya terletak pada pertemuan hukum, lokasi pemaksaan dan penegakan hukum, serta harta. Tatanan hukum yang gagal menyediakan pertahanan harta akan gagal juga menjinakkan para oligark (yang akan mencoba mempersenjatai diri kembali untuk menanggapi ancaman); dan sistem hukum yang gagal menjinakkan oligark tak bisa mengamankan harta dengan efektif (karena para oligark akan saling ancam). Oligarki panglima, penguasa kolektif, dan sultanistik adalah solusi-solusi alternatif untuk pertahanan kekayaan dalam ketiadaan rezim hukum yang unggul atas semuanya.

Pembahasan singkat Singapura dimulai dengan bahaya politik dan ketidakstabilan pada periode menjelang dan sesudah kemerdekaannya pada 1965. Para oligark dan elite belum dijinakkan dan menghadapi sejumlah ancaman—sehingga timbul keraguan serius akan masa depan dan kelangsungan negara-kota tersebut. Keberhasilan material Singapura selama beberapa puluh tahun sesudahnya itu bukan sesuatu yang tak bisa tak terjadi. Singapura bisa saja mengikuti jejak Macao yang bergelimang narkotika, judi, dan Triad. Namun yang berdiri di Singapura adalah sistem hukum kuat yang mengamankan para oligark secara material dan menundukkan mereka secara kelembagaan. Ironisnya, sistem kehakiman dan penegakan yang tak-pribadi itu dibentuk seorang autokrat yang bisa saja memilih menjadi diktator yang kehendaknya menjadi hukum, seperti Suharto. Yang membatasi pilihan itu adalah kombinasi ekstrem ancaman dari luar dan ketergantungan di Singapura. Hasilnya adalah bentuk oligarki sipil nyaris murni yang bukan berpadu dengan demokrasi, melainkan dengan sistem hukum bermuka dua yang dipuja-puji di seluruh dunia karena adil dalam pertahanan semua aspek harta

dan keteraturan publik, tapi juga dicela karena tak baik dalam perlakuan terhadap tokoh politik oposisi dan kebebasan sipil. Sistem hukum yang sama yang terdiri atas pengadilan, jaksa, polisi, dan hakim di Singapura menjadi adil sekaligus represif.

Situasi ganjil itu tak terjelaskan dengan baik oleh teori-teori demokrasi yang tidak membedah supremasi hukum menjadi komponen material dan politis. Contohnya, Olson (1993, 574) menegaskan bahwa demokrasi "punya kebajikan luar biasa, dalam hal penghormatan atas hak individu yang diperlukan bagi kelangsungannya juga diperlukan bagi keamanan hak milik harta dan pelaksanaan kontrak." Olson menambahkan bahwa "sistem pengadilan yang *sama*, hakim yang independen, dan rasa hormat terhadap hukum dan hak individual yang diperlukan untuk kelangsungan demokrasi juga diperlukan untuk keamanan hak milik harta dan hak kontrak" (1993, 572, cetak miring pada aslinya). Di Singapura hukum melindungi harta dan kontrak. Hukum Singapura menyediakan keadilan dan kepastian bagi para oligark sambil meyediakan keamanan dan keteraturan sehari-hari bagi warga negara biasa. Hukum Singapura merupakan sistem yang berjalan lancar dalam mengurusi semua hal itu, sehingga bisa menjadi patokan untuk "pengelolaan baik" (*good governance*), namun juga tidak melindungi kebebasan liberal.

Jurang yang menganga antara hukum dan kebebasan itu di luar jangkauan debat "kualitas demokrasi". Jurang itu dijelaskan lebih baik oleh teori oligarki sipil yang mengutamakan kadar keamanan material dan kekangan perilaku oligark oleh rezim hukum, dan memperlakukan demokrasi sebagai ranah hukum dan keadilan yang terpisah dan bisa dipisahkan. Ada banyak kasus yang membuktikan bahwa sistem hukum dengan hak milik harta yang kuat dan oligark jinak sering disertai demokrasi pluralis. Namun kasus Singapura selama setengah abad menunjukkan bahwa di antara keduanya tak harus ada kaitan, dan bahwa perjuangan untuk mencapai salah satu bisa berbarengan atau berjalan sendiri-sendiri dengan perjuangan untuk mencapai yang lainnya.[78]

---

[78] Perdana menteri Singapura, Lee Hsien Loong, menganggap gagasan "untuk membangun, diperlukan demokrasi" sebagai "pendekatan yang terlalu menyederhanakan" (Low 2009).

Permulaan yang Tak Menentu. Singapura itu khas karena mendapat kemerdekaan dengan dikeluarkan. Perdana Menteri Lee Kuan Yew menangis di televisi nasional pada malam ketika pulau Singapura dikeluarkan dari Federasi Malaysia sesudah pemungutan suara pada 1965. Itulah hari kemerdekaan paling sedih sedunia. "Bagi saya, ini memang sangat menyedihkan," kata sang Perdana Menteri sebelum tak kuasa menahan diri dan melangkah menjauhi sorotan kamera. Populasi mayoritas keturunan Cina di Singapura membuat populasi Malaysia secara keseluruhan tak imbang, sehingga para pemimpin Melayu jadi gelisah. Lee Kuan Yew mendukung arena ekonomi yang adil bagi Malaysia, di mana para pengusaha keturunan Cina kebetulan berposisi paling kuat. Kuala Lumpur menginginkan dukungan bagi mayoritas bumiputra Malaysia yang miskin dan dibandingkan dengan kelompok keturunan Cina telah mengalami penindasan berabad-abad oleh penjajah Inggris dan Belanda. Kerusuhan bernuansa agama telah pecah di Singapura pada 1964 ketika para pemuda Melayu dan Cina bentrok pada perayaan Maulid Nabi Muhammad. Dua puluh tiga orang terbunuh dan ratusan orang terluka.

Pada malam pemisahan Singapura, selagi beredar kabar bahwa Kuala Lumpur siap memutus hubungan, Lee berkata bahwa Singapura sebagai negara merdeka "adalah sesuatu yang absurd secara politik, ekonomi, dan geopolitik .... Peluang kita bertahan sepuluh kali lebih besar kalau kita tetap menjadi bagian Malaysia Raya daripada kalau berdiri sendiri." Lee bertarung melawan kemerdekaan negara yang hampir pasti akan dia pimpin, dan pandangannya bahwa Singapura tak bisa berdiri sendiri diamini banyak orang. Singapura lahir tanpa dikehendaki sendiri dalam keadaan gelisah dan paranoid menyangkut keamanan. "Kami menghadapi keadaan yang sangat berat," tulis Lee Kuan Yew (2000, 3) dalam memoarnya, "dengan peluang bertahan yang sangat kecil." Latar belakang itu penting karena transformasi yang terjadi pada tahun-tahun pertama Singapura merdeka tak bisa dijelaskan tanpa mengetahui mentalitas terkepung yang mencekam kepemimpinan negara tersebut sejak permulaan dan tak pernah reda dalam puluhan tahun sesudahnya. Yang terjadi adalah contoh apa yang disebut Woo (1991) dalam konteks Korea Selatan

sebagai "industrialisasi defensif" oleh "negara keamanan". Ancaman dari luar bukan hanya membentuk dan mendorong motivasi dan kebijakan pembangunan. Ancaman itu juga mengubah kekuatan disiplin internal sehingga para oligark atau elite berkuasa yang mengorupsi atau mencuri sampai mengganggu kestabilan negara dan ekonomi bukan hanya dilihat sebagai penjahat tak bermoral, melainkan sebagai ancaman ketahanan negara.[79]

Penjinakan oligark lewat sultanisme relatif gampang, sepanjang ada autokrat yang punya cukup sarana pemaksaan dan sumber daya patronase lain. Namun penjinakan oligark dengan membangun rezim hukum yang kuat jauh lebih menantang karena melibatkan pembuatan lembaga dan penguatan lembaga-lembaga itu secara cepat. Penguatan lembaga secara bertahap untuk mengalahkan oligark adalah proses yang berbeda kalau dihasilkan dari pergulatan selama puluhan atau ratusan tahun, seperti di Eropa barat dan Amerika Serikat. Penguatan lembaga secara sengaja oleh seorang pemimpin yang memberi wewenang dengan pelimpahan kekuasaan kepada lembaga, lalu memperkenankan lembaga-lembaga itu berfungsi secara konsisten menghadapi pelaku-pelaku berpengaruh di dalam sistem, sangat jarang terjadi. Lebih masuk akal dan mudah menggunakan kekuasaan eksekutif darurat untuk menghadapi ancaman lang-

---

[79] Woo berpendapat bahwa ancaman dari luar seperti Korea Utara (atau RRC terhadap Taiwan) mengubah pembangunan ekonomi dan industrialisasi dari motif tak jelas mengenai kemajuan dan kemakmuran menjadi perkara ketahanan negara. Pembangunan pesat menjadi cara vital untuk menghindari dicaplok dan dijajah. Lima bulan sesudah Presiden Nixon mengumumkan bakal mengunjungi RRC—yang ditafsirkan Seoul sebagai akhir jaminan Amerika Serikat bakal berperang lagi di Semenanjung Korea—Park Chung-hee menyatakan pada pidato tahun baru 1972 bahwa "orang-orang Korea Utara memiliki satu pemikiran, terobsesi membuat senjata, mortir, dan tank." Karena harus membela diri sendiri, "Korea Selatan menjadi satu pemikiran juga, seperti saudara mereka," tulis Woo (1991, 147), "berkonsentrasi membangun industri dasar yang mutlak diperlukan untuk pertahanan." Negara Korea Selatan memberikan banyak sumber daya untuk membangun konglomerasi-konglomerasi besar Korea. Namun para pejabat menuntut prestasi dan sikap tahu diri. "Negara bersifat murah hati," kata Woo (1991, 165), "tapi juga keras dalam disiplin." Perusahaan-perusahaan yang tak memenuhi target produksi dan ekspor dibubarkan. Korupsi ada. Tapi korupsi tak pernah ditoleransi sampai skala yang mengganggu tujuan pertahanan nasional atau melemahkan momentum ekonomi. Mereka yang menyedot kekayaan negara di Korea Selatan, seperti para oligark dan elite yang melakukannya sejak kemerdekaan di Filipina dan Indonesia, barangkali bakal dihukum tembak mati di tayangan televisi nasional pada masa ancaman tinggi dari Korea Utara.

sung dan membangun rezim kekuasaan pribadi daripada berinvestasi pada lembaga dan hukum. Ketergantungan ekstrem Singapura ke luar, terutama untuk modal investasi dan pasar, menyempitkan pilihan bagi pemimpin seperti Lee Kuan Yew dan menjauhkan dari pilihan mudah yang personalistik. Singapura adalah pemain global murni. Singapura tak punya pedalaman, tak punya sumber daya alam, tak punya kelas petani, dan pasar dalam negerinya kecil sekali.

Semua tekanan dan desakan itu membantu menyangkal pendapat bahwa kebijakan-kebijakan penting yang diterapkan di Singapura, terutama untuk menjinakkan oligark melalui penegakan supremasi hukum, merupakan hasil teori "orang besar" atau bahwa para pemimpin kadang sekadar memiliki "kehendak politik" (*political will*).[80] Hanya sedikit pemimpin nasional yang benar-benar yakin bahwa ketahanan nasional sedang dipertaruhkan ketka mereka mencoba menghadapi dan menundukkan para oligark dan elite. Dan tantangan besar kepada mereka yang berkuasa memang bisa memancing krisis lebih cepat daripada "krisis" lambat kemerosotan nasional. Bukti menunjukkan bahwa penjinakan oligark di Singapura bukanlah perkara kehendak yang abstrak. Tindakan itu sangat mendesak untuk dilakukan, dan bermotif rasa takut juga. Lee Kuan Yew percaya bahwa jika dia tidak mendirikan sistem penegakan hukum yang tak-pribadi untuk mengekang para oligark dan elite, maka Singapura bakal tak mampu menarik modal dan menjadi simpul produksi dan niaga. Kalau gagal, negara bisa menuju kehancuran.

Dibanding keadaan yang dijabarkan seorang warga pada 2003 sebagai "surga teratur dan aman yang kita diami sekarang," situasi Singapura pada awal 1960-an mengerikan (Lee 2003). Negara itu telah dilanda

---

[80] Quah (1982, 176) berpendapat, misalnya, bahwa "yang tidak ada di usaha antikorupsi Filipina bukanlah cara yang memadai melainkan kehendak politik untuk menerapkan cara itu dan menangkap mereka yang bersalah karena melakukan korupsi, terlepas dari status atau kedudukan mereka dalam masyarakat." Sementara itu, masalah di Indonesia dan Thailand adalah bahwa para pemimpin politik "tidak benar-benar berkomitmen kepada tujuan pemberantasan korupsi karena mereka atau keluarga mereka tak bebas dari keterlibatan langsung maupun tak langsung dalam tindak korupsi." Pandangan seperti itu tak cocok dengan sejarah dan gagal menangkap interaksi antara kekuasaan, ancaman, dan kehendak politik.

korupsi kronis sejak zaman penjajahan Inggris dan Jepang. Ada masalah judi, obat terlarang, kejahatan terorganisasi, geng yang berbuat kekerasan, penculikan, dan pembunuhan di jalanan (*Time* 1958, 1959a, 1959b, 1960). Di bawah kepemimpinan para "jenderal harimau", Triad Singapura beranggotakan setidaknya 10.000 pemuda yang terorganisasi menjadi 360 geng yang saling bentrok dengan bersenjatakan pisau dan pentungan. Bisnis utama mereka adalah pemerasan dan pendapatan bulanan mereka melebihi $350.000. Triad "menyusahkan hidup 100-an jutawan Cina di Singapura," lapor majalah *Time*. Enam oligark dan beberapa anak mereka diculik pada 1960 dan disandera untuk tebusan yang bernilai antara $20.000 sampai $170.000.[81] Ancamannya bukan hanya terhadap harta. Mereka yang melawan atau menolak membayar tebusan dibantai. "Bisnis Singapura telah sangat terpengaruh," keluh seorang oligark. "Kami tidak tentram sehingga tidak bisa konsentrasi berusaha."

Sebelum memusatkan perhatian kepada penjinakan oligark dan elite Singapura, Lee awalnya bekerja menguasai keadaan masyarakat di jalan. Dalam tiga bulan sesudah diangkat menjadi perdana menteri, Lee Kuan Yew mulai "membereskan sisi gelap dan keras Singapura" (*Time* 1959a).[82] Penegakan hukum "tingkat rendah" makin kuat pada dasawarsa sesudahnya. Sementara itu, para pegawai negeri sipil dan birokrasi yang didapat Lee dari zaman penjajahan Inggris sangat korup. Pencurian oleh pejabat marak terjadi di bawah kekuasaan Inggris, makin parah pada zaman Jepang, dan makin parah lagi sesudah Perang Dunia II. Menurut Quah (1999, 490), satu laporan Komisioner Polisi pada 1950 mengungkap bahwa "sogok-menyogok merajalela di departemen-departemen pemerintah Singapura." Pemisahan dari Malaysia pada 1965 memperparah semua

---

[81] Para oligark terkemuka yang diculik antara lain Chia Yee-soh, cukong karet Eng Hong-soon, dan Ong Cheng-siang, pemimpin satu perusahaan bus yang diculik dari mobil Mercedes Benz-nya sewaktu pulang ke rumah. Sesudah tebusan dibayar, Ong "dibuang di jalan desa yang sepi, dengan tangan terikat dan mata diplester."

[82] Polisi Singapura yang terbatas jumlahnya "membersihkan pornografi dari kios-kios, menutup delapan penerbit majalah porno, dan menggerebek bar serta memulangkan para pramuria di sana," juga mengincar "para gangster terkenal" di negara tersebut. Segera terjadi suasana damai. "Hasil langsungnya yang tak terduga: untuk pertama kali, satu minggu berlalu tanpa berita penculikan, pemerasan, atau perkelahian geng" (Time 1959b).

penyakit itu. Tingkat pengangguran meningkat dari 13,5 persen pada 1966 menjadi 15 persen pada 1967, sementara ekspor merosot 20 persen karena Malaysia yang marah melakukan embargo perdagangan sesudah pemisahan. Singapura juga bergantung kepada Malaysia untuk pasokan air bersih dan bahan mentah. Kerentanan terbesar pulau tersebut adalah sektor keamanannya yang mengandalkan pangkalan militer Inggris yang akan ditutup. Pangkalan itu berisi 50.000 prajurit Inggris dan 70 kapal Angkatan Laut Inggris. Di sana 40.000 warga setempat bekerja, menghasilkan sepertiga PDB Singapura (*Time* 1965).

Perbandingan proporsi penduduk Singapura adalah enam orang keturunan Cina untuk tiap satu orang Melayu Muslim pada 1965. Masalah terbesarnya adalah Singapura terjepit di antara Malaysia dan Indonesia, dua negara dengan minoritas keturunan Cina dan populasi Muslim terbesar di Asia Tenggara. Kedua negara tersebut bermusuhan dengan Singapura pada pertengahan 1960-an, dan gerakan Komunis lokal yang kuat sedang berusaha mengambil-alih pemerintahan lewat kemenangan dalam pemilihan umum.[83] Kombinasi keadaan yang berbahaya itulah yang menjelaskan tekad ganjil Lee Kuan Yew untuk mencari keamanan bagi Singapura dengan tetap menjadi bagian federasi Malaysia. Menjadi mitra junior Kuala Lumpur lebih baik daripada diserbu, dan peluang Indonesia mengganggu Singapura bakal lebih kecil jika Malaysia melindungi. Kemerdekaan sangat mempersulit upaya mengamankan negara. Dalam memoarnya, Lee (2000, 6) menulis bahwa perhatian utamanya sesudah kemerdekaan adalah "mempertahankan tanah ini." Dia melanjutkan:

> Kami tak punya tentara. Dua batalion kami di bawah komando seorang brigadir Malaysia. Bagaimana caranya kami membentuk pasukan pertahanan dengan cepat, sekecil apa pun? Kami harus menghalangi dan kalau

[83] Menteri Pertahanan Goh Keng Swee berkata pada 1966 bahwa jika Singapura tak dapat dengan cepat membalik kemerosotan ekonominya dengan menarik investasi dan beralih ke produksi industri, "bisa disimpulkan bahwa Komunis akan meraih kekuasaan lewat pemilihan umum bebas" (*Time* 1966).

> perlu mencegah gerakan liar apa pun oleh kelompok Ultra Melayu (ekstremis) di Kuala Lumpur (KL) yang mau memicu kudeta oleh pasukan Malaysia di Singapura dan membatalkan kemerdekaan yang telah kami dapat. Banyak pemimpin Melayu di KL percaya bahwa Singapura seharusnya tak boleh dibiarkan meninggalkan Malaysia, tapi justru harus dihajar sampai tunduk.

Itulah permulaan mentalitas terkepung Singapura dan dorongan pertahanan yang mengarahkan, memotivasi, dan menopang sejumlah kebijakan yang diterapkan untuk menjamin kelestarian.[84] Komitmen yang sama mendorong dan memelihara usaha untuk menjinakkan para oligark Singapura melalui hukum.

Hanya negara-negara yang paling terobsesi keamananlah yang punya sesuatu menyerupai program "Pertahanan Total" (Total Defense) Singapura dan acara tahunan "Hari Pertahanan Total" (Total Defense Day). Bekerja sama dengan Angkatan Bersenjata Singapura, tapi berpangkalan di Kementerian Pendidikan Singapura, insiatif Pertahanan Total berkembang selama dua dasawarsa dan akhirnya diluncurkan pada 1984. Untuk membuat tetangga-tetangganya tahu diri, Singapura harus meyakinkan mereka bahwa penyerang tak hanya akan menghadapi angkatan darat dan udara, tapi juga perlawanan seluruh rakyat, termasuk anak-anak sekolah dasar. Sebagian yang perlu dilakukan adalah memotivasi, dan Singapura langsung dibantu sejak kemerdekaan oleh para penasihat asal Israel, yang juga melatih intelijen dan pasukan khusus Singapura. "Rakyat harus mengagumi keberanian militer," Lee (2000, 18) menjelaskan.

---

[84] Lihat Uslaner (2008). Kemunculan gerakan-gerakan seperti Jemaah Islamiyah pada 1990-an, yang bertekad mendirikan kekhalifahan yang bakal menelan Singapura dalam satu negara yang membentang dari Malaysia sampai Filipina selatan, telah memperkuat lagi pandangan di antara para pemimpin Singapura bahwa pilihannya adalah antara selalu waspada atau musnah. Pada 2001, dua bulan sebelum serangan 11 September, saya diundang oleh Menteri Senior (ketika itu) Lee Kuan Yew ke kantornya untuk bertukar penafsiran mengenai Islam politik di Indonesia dan Malaysia. Dia merekam diskusinya untuk kemudian diperdengarkan kepada Perdana Menteri Goh Chok Tong. Jelas bahwa kekhawatiran terbesar Lee bukanlah Islam ilegal, melainkan pengambilalihan Malaysia dan Indonesia oleh gerakan legal yang bertekad menerapkan hukum syariah. Kalau itu terjadi, masalah keamanan Singapura bakal jadi sangat parah.

"Bujukan saja tidak cukup. Kami perlu lembaga yang tertata baik, berisi orang-orang yang cakap, dan diarahkan untuk menindaklanjuti ajakan dan pidato pemberi semangat. Tanggung jawab utamanya terletak di kementerian pendidikan."

"Pertahanan Total" merupakan bagian persiapan Singapura untuk "perang total". Seperti dijelaskan Kementerian Pendidikan Singapura:

> Singapura itu negara kecil. Populasinya kecil dan tidak ada sumber daya alam. Masyarakatnya terdiri atas berbagai ras dan agama, negara muda yang akarnya belum tertanam kuat. Semua itu membuat Singapura rentan bukan hanya terhadap serangan militer, melainkan juga eksploitasi atas kelemahan ekonomi, sosial, politik, atau psikologis oleh mereka yang mungkin ingin menyakiti kami.

Tanggapan terhadap semua bahaya itu terdiri atas lima dimensi: pertahanan psikologis, sosial, ekonomi, sipil, dan militer. Pada Hari Pertahanan Total, para siswa di Singapura melakukan latihan dan mencoba makan biskuit bergizi dan ransum darurat lainnya.[85]

Pada saat kemerdekaan, yang menjadi pemikiran utama adalah bahwa kekuatan ekonomi menjadi kunci ketahanan nasional. Selain menjelaskan sumber tekad menjinakkan oligark dan elite melalui oligarki sipil dan bukan sultanistik, kasus Singapura menunjukkan sangat jelas bahwa untuk menjadikan lembaga hukum lebih kuat daripada para pelaku terkuat dalam sistem, yang paling penting adalah proses—dengan terus-menerus mengirim sinyal kepada para pelaku berkuasa bahwa aturan tidak akan dibengkokkan untuk alasan kepraktisan, dan juga tidak bakal tunduk kepada mereka yang punya uang atau koneksi. Suatu rezim hukum baru berkuasa sebagian bila bisa menguasai sebagian pihak berkuasa, dan berkuasa penuh bila bisa menguasai semuanya. Salah satu ujian pertama

---

[85] Hari Pertahanan Total adalah 15 Februari, bersamaan dengan jatuhnya "benteng Singapura" ke tangan Jepang pada 1942. Sejak 1960-an, hari itu berkembang jadi lebih menyerupai 'Minggu Pertahanan Total'. "Lima aspek" Pertahanan Total tersedia di situs web Kementerian Pendidikan Singapura, www.ne.edu.sg/fiveaspects.htm dan www.totaldefence.org.sg.

komitmen tinggi Singapura terhadap supremasi hukum, ironisnya, melibatkan unsur asing yang mengancam. Pada 1965, dua marinir Indonesia mengebom Hongkong & Shanghai Bank di Orchard Road, menewaskan tiga warga Singapura. Mereka ditangkap, diadili, dan divonis hukum gantung. Pada 1968, (bagian merah saya tambahkan agar jelas—*Penerj.*) Presiden Suharto mengirim utusan, seorang brigadir jenderal, untuk menekan Lee agar mengubah hukuman mati keduanya menjadi hukuman penjara seumur hidup. Lee (2000, 21) mengirim sinyal penting dengan menolak permintaan tetangga Singapura yang besar dan kuat itu:

> Kami dulu kecil dan lemah. Kalau kami tunduk, maka kekuasaan hukum di dalam Singapura dan antara Singapura dan tetangga-tetangga kami bakal menjadi tak berarti, karena kami bakal ditekan terus. Jika kami takut menegakkan hukum selagi pasukan Inggris masih di Singapura, walau sudah mengumumkan akan pergi pada 1971, maka tetangga-tetangga kami, Indonesia atau Malaysia, dapat menginjak-injak kami tanpa perlawanan sesudah 1971. Jadi kami memutuskan untuk tidak membatalkan proses hukum dengan menuruti usul tersebut. Dua orang itu digantung pada 17 Oktober [1968].

Untuk menggertak Singapura, angkatan bersenjata Indonesia segera mengumumkan manuver angkata laut di perairan dekat Singapura. Seorang komandan Indonesia mengancam "bakal memimpin sendiri pasukan untuk menyerbu Singapura" (Lee 2000, 21). Sinyal keteguhan Lee terkesan lebih kuat karena ekspor Singapura sedang terpukul sikap bermusuhan Malaysia, dan pulau itu sedang mati-matian berusaha menghidupkan lagi perdagangan senilai $500 juta lebih dengan Indonesia yang terputus selama kampanye "Ganyang Malaysia" Sukarno (*Time* 1966). Walau perbuatan kedua marinir itu bersifat kriminal dan bukan material-oligarkis, pesan sederhana bahwa kekuasaan tak bakal mengalahkan hukum telah disiarkan.

Biro Penyelidikan Tindak Korupsi. Penjinakan oligark dan elite pemerintahan yang berkuasa memerlukan usaha terarah dan sarana ke-

lembagaan yang terarah juga—Biro Penyelidikan Tindak Korupsi (Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB). Tugasnya, seperti dijelaskan Quah (1999, 491), adalah mengubah korupsi di Singapura dari kegiatan "risiko rendah, imbalan besar" menjadi "risiko tinggi, imbalan kecil". Kekuasaan dalam bentuk sumber daya material digunakan oleh para oligark untuk mempertahankan dan memperbesar kekayaan dan kepentingan bisnis, termasuk dengan menyogok pejabat pemerintah. Selain ancaman berupa penculikan, perilaku ini menghadirkan ketidakpastian pada klaim harta dan kontrak bagi oligark. Kalaulah para pelaku setempat sudah menyesuaikan diri dengan permainan itu, sogok-menyogok juga menjadi penghalang bagi datangnya modal baru yang sangat diperlukan dari luar negeri. Untuk memastikan bahwa Singapura mengakui hak milik harta yang didukung hukum, bukan sekadar klaim harta yang dipertahankan oleh para oligark yang saling bersaing dan bentrok, Lee memulai serangan frontal terhadap perilaku korup para oligark dan elite liar sejak 1960. Serangan itu mendapat momentum dan perhatian khusus sesudah trauma kemerdekaan.

CPIB didirikan oleh Inggris pada 1952. Kantornya adalah beberapa ruangan di gedung Mahkamah Agung Singapura dan stafnya tiga belas penyelidik, yang sebagian dipinjam dari kepolisian yang korup. Asalnya CPIB dirancang untuk mengejar pejabat-pejabat kecil—"polisi, inspektur pedagang, dan pengawas permukiman yang harus menindak banyak orang yang berjualan sembarangan di jalan umum atau membangun permukiman liar" (Lee 2000, 159). Agar bisa menjinakkan para oligark dan pemain besar di pemerintah yang dipengaruhi dengan sumber daya material, CPIB harus mengincar bagian atas sistem, bukan bagian bawah. "Kami memutuskan untuk berkonsentrasi kepada orang-orang yang mengambil banyak di atas," Lee menjelaskan, "dan mengarahkan CPIB kepada prioritas kami." Undang-undang antikorupsi 1937 yang tak berguna, warisan Inggris, digantikan pada 1960 dengan Prevention of Corruption Act (POCA) yang jauh lebih agresif. Definisi pemberian yang tak layak diterima pejabat diperlebar menjadi "apa pun yang bernilai".

Anggaran CPIB dinaikkan dan pada 1961 CPIB dipindahkan ke ge-

dung berlantai tiga yang dipakai sendiri. POCA diamandemen untuk memberi kekuasaan menangkap dan menyelidiki rekening bank (termasuk milik anggota keluarga dan rekan) kepada penyelidik, dan aturan pembuktian diubah untuk memudahkan penegakan hukum dan dakwaan. "Perubahan paling efektif yang kami buat di 1960," tulis Lee (2000, 159), "adalah memperbolehkan pengadilan memakai bukti bahwa seorang tertuduh hidup lebih mewah daripada pendapatan normalnya atau punya harta yang tak terjangkau pendapatan normalnya sebagai petunjuk bahwa si tertuduh telah menerima uang suap." Itu merupakan perubahan dramatis dalam pembuktian. Para penyelidik dan jaksa tidak lagi perlu membuktikan terjadinya tindak korupsi, dan hanya perlu menunjukkan hasilnya.

Kekuasaan CPIB makin besar ketika CPIB dijadikan perpanjangan jabatan dan wewenang perdana menteri. "Dengan kemampuan menyidik yang hebat dan kekuasaan untuk menyidik semua pejabat dan menteri," kata Lee, "direktur CPIB, yang bekerja dari Kantor Perdana Menteri, mengembangkan reputasi hebat dalam mengejar mereka yang mengkhianati kepercayaan publik." Selama bertahun-tahun, kekuasaan CPIB dan kapasitas penyidikannya diperkuat. CPIB bisa memaksa saksi datang untuk diinterogasi, dan mereka yang ketahuan berbohong kepada penyidik CPIB dipenjara.

Reformasi seperti itu lumayan gampang dan bahkan bisa menguntungkan secara politik. Tapi tantangannya kepada para oligark secara keseluruhan tidak serius sepanjang badan-badan seperti CPIB tak berfungsi baik. Beberapa negara yang korupsinya paling parah punya lembaga tinggi yang tugasnya melawan korupsi. Uslaner (2008, 2112) menunjukkan bahwa usaha antikorupsi sering kali merupakan "kampanye terselubung untuk menyingkirkan lawan politik ... atau tipu-tipu belaka." Lee (2000, 163) mengerti bahwa dalam melakukan perubahan mendasar pada 1960, harus didapat hasil yang konsisten, dan sasaran-sasaran tingkat tinggi di Singapura harus dihajar tanpa kompromi sama sekali. "Gampang saja memulai dengan standar moral tinggi, keyakinan kuat, dan tekad untuk memberantas korupsi," kata Lee. "Tapi mewujudkan

niat baik itu sulit, kecuali para pemimpin kuat dan bertekad menghadapi semua pelanggar, tanpa kecuali. Pejabat CPIB harus didukung untuk menegakkan aturan tanpa rasa takut atau pengistimewaan." Yang paling penting, hubungan langsung pun dijalin antara perilaku pemangsaan oleh oligark dan elite politik, dan kelangsungan Singapura sebagai suatu negara. "Kami telah ciptakan opini," tulis Lee, "supaya korupsi pejabat publik dipandang sebagai ancaman terhadap masyarakat."

CPIB melakukan pengejaran tanpa henti terhadap mereka yang menggunakan sumber daya material besar atau kedudukan elite di pemerintahan untuk melencengkan sistem dan hukum. Tim Investigasi Khusus (Special Investigation Team, SIT) dibentuk untuk menangani "kasus-kasus yang lebih rumit dan besar."[86] Sebarisan oligark dan pejabat tinggi, termasuk menteri yang masih menjabat dalam kabinet, diadili dan dihukum. Beberapa kasus paling spektakuler, yang vital dalam meletakkan dasar hukum untuk oligarki sipil di Singapura, melibatkan tokoh-tokoh yang bukan hanya berkedudukan tinggi dalam Political Action Party (PAP) Lee, melainkan juga sahabat akrab sang perdana menteri—kadang sejak puluhan tahun sebelumnya. Kalau kedekatan seperti itu saja tak memberi keamanan dari hukuman penjara, maka semua orang bakal menghadapi risiko besar jika menggunakan sumber daya kekuasaan untuk melanggar hukum. Empat kasus layak diangkat karena memberi arti baru kepada penegakan hukum yang "tak pribadi".[87]

"Tak mungkin seorang Menteri bisa menghindari penyidikan dan sidang kalau ada bukti yang mendukung." Pernyataan Perdana Menteri Lee pada 1987 itu dipajang di situs Web CPIB. "Sikap antikorupsi Pemerintah sudah jelas," CPIB melanjutkan. "Pemerintah tidak akan ragu membawa siapa pun yang korup ke pengadilan, tanpa pandang kedudukan atau status." Ada bukti kuat bahwa kata-kata itu bukan ancaman kosong. Kasus besar pertama yang berkesan kuat bagi orang-orang berkuasa di Singapura melibatkan Mr. Tan Kia Gan, Menteri Pembangunan Nasio-

---

[86] Situs Web CPIB : www.cpib.gov.sg.

[87] Lainnya bisa ditemukan di Lee (2000, 157—71) dan di situs Web CPIB: www.cpib.gov.sg.

nal. Lee sendiri pernah menempatkan Tan di dewan direksi Malaysia Airways. Pada 1966, Tan diperiksa karena mencoba mengarahkan pembelian pesawat Boeing dengan perantara temannya yang memberi sogokan besar. "Kami dulu kolega akrab sejak awal 1950-an ketika dia jadi pemimpin serikat insinyur Malayan Airways," kenang Lee (160—1), "dan saya menjadi penasihat hukumnya." Usaha mengadili Tan dipersulit keenganan para oligark yang menyogok untuk bersaksi memberatkan Tan, tapi Lee tetap melawan kolega lamanya. "Meski keputusannya menyakitkan dan tak menyenangkan," tulis Lee, "saya copot dia dari dewan direksi dan semua jabatan lain." Ketika mencopot semua jabatan pemerintah Tan, Lee menambahkan: "Saya sedih tapi tidak ada jalan lain yang dapat saya ambil."

Pada 1975, Mr. Wee Toon Boon, Menteri Negara urusan Lingkungan Hidup dan kawan dekat Lee, diperiksa CPIB karena korupsi besar-besaran. "Sakit rasanya menghadapi dia dan mendengar pembelaannya yang tak meyakinkan," kenang Lee (2000, 161). Dengan tertujunya perhatian semua orang kepada kasus itu, sang perdana menteri sekali lagi menyingkir dan mempersilakan keadilan berjalan sesuai jalur. Wee diadili dan dihukum.

Kasus Mr. Phey Yew Kok pada 1979 menjadi contoh istimewa karena melibatkan intervensi oleh seorang perantara tepercaya, yang merupakan satu cara perlindungan yang penting bagi anggota jejaring kekuasaan. Phey merupakan anggota parlemen dari PAP Lee dan presiden Kongres Serikat Pekerja Nasional (National Trade Unions Congress, NTUC), satu-satunya federasi buruh Singapura. Ketika Phey tertangkap melakukan tindak korupsi, teman-temannya sesama pemimpin PAP, terutama yang juga anggota NTUC, mencoba mengintervensi untuk menyelamatkan Phey, menyatakan Phey tak bersalah dan meminta CPIB "meninjau kembali" kasusnya. "Saya tidak setuju," tulis Lee (2000, 161), "karena saya sudah lihat laporan penyelidikannya dan membiarkan CPIB jalan terus." Ketika makan siang bersama seorang sahabat, Lee mendengarkan ketika sahabat itu "berbicara dengan penuh semangat" membela Phey. Sang perdana menteri kemudian menelepon direktur CPIB dan menyu-

ruhnya menunjukkan sebagian bukti yang memberatkan Phey kepada sahabatnya itu (yang juga sekretaris jenderal NTUC) sesudah makan siang. Tak bisa menyangkal fakta, si sahabat langsung mundur dan kasus terus berjalan. Phey kabur ke Thailand dan "hidup merana sebagai buronan, terus-menerus diperas oleh aparat imigrasi dan polisi" (Lee 2000, 162).

Tak satu pun kasus yang sebanding dengan kejatuhan dramatis Mr. Teh Cheang Wan, Menteri Pembangunan Nasional, pada 1986. CPIB telah memeriksa sang menteri karena dua sogokan bernilai sejuta dolar Singapura dari oligark pada awal 1980-an. Tulis Lee, Teh telah menyangkal tuduhan dan "mencoba tawar-menawar dengan asisten direktur senior CPIB" agar kasusnya dihentikan. "Sekretaris kabinet melaporkan itu dan mengatakan Teh meminta bertemu saya," kenang Lee (2000, 162). "Saya jawab bahwa saya tak dapat bertemu dia sampai penyelidikan berakhir." Sadar bahwa dia bakal dipenjara, Menteri Teh bunuh diri dan meninggalkan surat pribadi untuk bosnya:

> Perdana Menteri: Saya telah merasa sangat sedih dan depresi dalam dua minggu belakangan. Saya merasa bertanggung jawab atas terjadinya insiden yang disesalan ini dan saya merasa harus menanggung semuanya. Sebagai laki-laki Timur yang terhormat saya merasa sudah selayaknya menjalani hukuman terberat atas kesalahan saya. Hormat saya, Teh Cheang Wan (Lee 2000, 162).

Pengutamaan prosedur daripada hubungan pribadi tidak berakhir di sana. Lee menyambangi janda Teh dan melayat jenazah sang menteri yang dibaringkan di tempat tidur. Si janda meminta agar kematian Teh jangan dianggap mencurigakan, supaya tidak diotak-atik petugas dan jadi berita menghebohkan. Sambil berdiri di depan jenazah "laki-laki Timur yang terhormat" itu, sang perdana menteri menolak permintaan janda Teh dan segera tersiar kabar bahwa Teh bunuh diri dengan cara overdosis obat. Ketika oposisi, yang hanya memiliki dua kursi dari tujuh puluh sembilan kursi parlemen, meminta dibentuk komisi penyelidikan

parlementer, Lee mengabulkan permintaan itu. Dalam catatan yang tak sentimental mengenai kejadian itu, Lee (2000, 163) melaporkan bahwa janda dan putri Teh yang berduka "meninggalkan Singapura dan tak pernah kembali."[88]

Oligarki Sipil tanpa Hak Sipil. Kampanye gencar itu menghasilkan sistem penegakan hukum yang lebih kuat daripada para oligark dan elite di Singapura. Selagi para oligark negara-kota tersebut dijinakkan serta harta diatur serta diamankan secara tak-pribadi, oligarki sipil pun berdiri tegak di bawah supremasi hukum tingkat tinggi. Penegakan hukum di ranah material—di mana oligark dan negara bertemu dan hidup bersama—bukan hal gampang, kalaupun semua orang lain dalam masyarakat tidak dilibatkan dalam pergulatan maupun manfaatnya. Yang dicapai Singapura adalah supremasi hukum material tanpa supremasi hukum politik. Para oligark sangat memperhatikan yang pertama dan bisa menanggapi yang kedua. Selain itu, walau ditegakkan oleh sistem yang sama, keduanya tidak sama, dan dalam sudut pandang teori oligarki, hukum yang menegaskan hak milik harta tidak harus menciptakan kebebasan politik.

Singapura berguna karena mempertajam fokus pada masalah oligarki sipil tanpa hak sipil. Yang demikian itu bukanlah fenomena baru atau unik. Memang, demokrasi modern berawal dari oligarki sipil yang kemudian didorong dan diperluas oleh gerakan rakyat melebihi pergulatan pendirian dan jangkauan awalnya. Tercapainya oligarki sipil tanpa hak sipil menyebabkan apa yang disebut Jayasuriya (1996, 2000, 2001, 2002) sebagai legalisme otoriter (*authoritarian legalism*), mengikuti karya Fraenkel (1941) mengenai negara ganda (*dual state*) Nazi Jerman.[89] Percabangan

---

[88] Di tempat-tempat seperti Indonesia atau Filipina, ekspos mengerikan seperti ini sudah biasa terjadi bagi lawan politik atau mantan pelaku kuat yang terbongkar aibnya, atau mendadak digunakan sebagai sarana membingungkan publik mengenai apakah para oligark dan elite benar-benar menghadapi konsekuensi yang sama seperti orang lain. Tapi tindakan demikian tak pernah dilakukan terhadap orang separtai, menteri, dan sahabat lama atau rekan bisnis yang akrab. Singapura menjinakkan para pelaku terkuat dengan terang-terangan menyangkal politik kedekatan. Sinyal yang disampaikan adalah bahwa tiada yang bisa mengubah realitas kriminal atau konsekuensi hukum, termasuk kekuatan uang.

[89] Legalisme otoriter sudah menjadi subjek garapan khusus para cendekia yang bekerja di Asia.

tatanan politik-hukum Jeman menjadi bagian yang Fraenkel sebut "Normatif" dan "Prerogatif" berarti pertahanan harta oligarki yang kaku dan bisa diandalkan oleh cabang pertama, dipadukan dengan penggunaan wewenang semena-mena di semua ranah lain oleh cabang kedua.

Fraenkel (1941, 186) memandang struktur legal Normatif yang mempertahankan harta sebagai yang utama dan dominan, sementara cabang Prerogatif merupakan "kekuasaan pendukung tak langsung". Alasannya terkait sejarah. Kaum ningrat tuan tanah di Jerman menyetujui kekuasaan absolutis dengan dua syarat: pertama, "tindakan-tindakan yang ada sangkut-pautnya dengan keadaan ekonomi diatur sesuai hukum yang mereka anggap memuaskan," artinya kekayaan pribadi aman; dan kedua, "kelas-kelas bawah, sesudah tidak lagi dilindungi hukum, juga dilucuti secara ekonomi" Fraenkel 1941, 154). Para raja absolut berhasil menghancurkan kekuasaan feodal kaum ningrat Jerman pada abad ketujuhbelas dan kedelapanbelas, tapi "penyerahan kekuasaan politik tuan tanah hanya dapat dilakukan dengan imbalan hak istimewa sosial lainnya." Jaminan mutlak atas hak milik harta adalah yang paling penting. "Hanya dengan imbalan itulah para tuan tanah ningrat hanya mau menyerahkan kekuasaan politiknya dan membiarkan lembaga *miles perpetuus* [tentara yang siap siaga sepanjang waktu] berdiri" (Fraenkel 1941, 157).

Fraenkel (dikutip dalam Jayasuriya 2001, 119) menambahkan bahwa kapitalisme "akan menyesuaikan diri dengan ketidakrasionalan apa pun kalau syarat-syarat dasar tatanan rasional teknisnya dipenuhi"—artinya, sistem legal-rasional yang mengamankan harta dan pasar bisa menyesuaikan diri dengan beraneka ragam sistem politik. Menjelaskan lebih lanjut esensi legalisme otoriter, Jayasuriya (2001, 119—20) menyatakan bahwa "pada inti negara ganda terdapat keberadaan paralel tatanan ekonomi yang diatur hukum dan ranah politik yang tak terikat parameter legal apa pun; dalam negara ganda, liberalisme ekonomi berpadu dengan po-

---

Analisis Jayasuriya tetap menjadi yang terbaik untuk subjek ini, terutama dalam menelusuri konsepnya ke karya perintis Fraenkel. Lihat juga Pereira (2003) mengenai legalisme otoriter di Brazil, Argentina, dan Chile.

litik tak liberal." Teori oligarki sipil yang diajukan di studi ini bakal hanya menambahkan bahwa politik tak liberal adalah ciri yang lazim namun tak harus ada pada rezim hukum yang kuat mempertahankan harta untuk oligark. Oligarki sipil adalah bentuk pertahanan kekayaan, bukan bentuk negara dalam kisaran otoriter dan demokratis.

Kenyataan bahwa beberapa negara berhasil memadukan oligarki sipil dengan demokrasi dan penghormatan atas hak asasi manusia telah membuat beberapa analis bersikeras bahwa sistem hukum yang hanya mempertahankan harta dan pemilik harta, tanpa peduli betapa pun efektif dan tak personal, tidak punya "independensi yudisial." Argumen seperti itu gagal memahami bahwa sepanjang sejarah tidak mesti ada persatuan antara independensi yudisial sejati untuk hal-hal yang diperhatikan oligark dan yang penting bagi semua orang lain. Sistem hukum sejak zaman Athena dan Roma, misalnya, bersifat independen dan adil bagi warga negara laki-laki tapi tak demikian bagi budak dan perempuan. Kritik yang canggih bakal mengurai ranah-ranah dan jenis-jenis kekuasaan yang berbeda, yang tecermin dan diatur dalam hukum di tiap contoh.

Para pengritik hak asasi manusia di Singapura gagal melakukan itu dan berada dalam keadaan kacau (Bryan 2007). Di satu sisi, International Bar Association mengakui bahwa Singapura "tinggi peringkatnya dalam pengakuan internasional atas kemampuan bersaing dalam ekonomi, kebijakan dagang yang liberal, hak milik harta, efisiensi hukum, dan standar bisnis." Selain itu, dalam pemeringkatan sistem peradilan dan hukum oleh investor dan mereka yang mengutamakan "pengelolaan", prestasi Singapura dianggap gemilang (IBA 2009, 6; Quek 2009).[90] Di dunia,

[90] Sebelum mengajukan pendapat bahwa sistem peradilan Singapura tak independen, IBA (2008, 21) pertama-tama menunjukkan banyak bukti bahwa semua orang dengan kepentingan harta cukup besar punya pendapat sebaliknya. "Untuk 13 tahun berturut-turut, Singapura menjadi peringkat kedua (sesudah Hong Kong) dari 137 negara dalam Indeks Kebebasan Ekonomi Heritage Foundation pada 2007. Penilaiannya atas sepuluh kriteria, termasuk kebijakan dagang, intervensi pemerintah, kebijakan moneter, investasi asing, dan hak milik harta. Singapura mendapat peringkat pertama dari 178 ekonomi dalam "kemudahan berbisnis" di laporan Doing Business, Bank Dunia, 2008, dan peringkat tiga dari 61 negara dalam World Competitiveness Yearbook 2006 dari International Institute for Management Development (IMD), menerima nilai kedua terbesar untuk "kemudahan berbisnis". Pemerintah Singapura menganggap peringkat

peringkat tinggi itu hanya dimiliki oligarki-oligarki sipil di mana para oligark dijinakkan sistem hukum yang tak pribadi.

Meski ada prestasi gemilang itu, IBA (2008, 7—8, 21) menyatakan bahwa sistem hukum Singapura tak punya "independensi objektif dan subjektif" karena "peringkatnya dalam pengakuan atas hak asasi manusia dan penerapan demokrasi sangat rendah." Indikator Pengelolaan Negara (Governance Indicator) Bank Dunia memberi nilai rendah kepada Singapura untuk "hak suara dan akuntabilitas, yang mengukur kadar keikutsertaan warga negara dalam memilih pemerintahan dan menikmati kebebasan berekspresi, kebebasan berserikat, dan kebebasan media." IBA juga mencatat bahwa Indeks Kebebasan Pers Dunia 2007 yang dipublikasikan Reporters without Borders menaruh Singapura di peringkat 141 dari 169 negara, sementara Freedom of the World 2007 menyebut negara tersebut "sebagian bebas". IBA (2008, 7) juga menunjukkan bahwa para pejabat PAP telah "melancarkan serangkaian gugatan pencemaran nama baik terhadap tokoh-tokoh oposisi dan dimenangkan pengadilan," dan bahwa "tak ada pemimpin PAP pernah kalah dalam gugatan pencemaran nama baik melawan tokoh oposisi di pengadilan."

Menghadapi kontradiksi besar itu—satu infrastruktur legal yang independen sekaligus tunduk pada kekuasaan—para pengacara hak asasi manusia internasional yang menyusun laporan IBA 2008 menggunakan dua jalur kritik. Yang pertama adalah mencoba memecahkan kontradiksi dengan mendefinisikan ulang masalahnya. Agar menjadi "kuat dan tangguh", IBA (2007, 12) menyatakan, kekuasaan hukum Singapura memerlukan "rasa hormat dan perlindungan atas demokrasi, hak asasi manu-

---

itu bukti kuat atas supremasi hukum. Dalam pemeringkatan sistem peradilan dan hukum, Singapura juga berprestasi baik menurut penilaian internasional. Dalam Indeks Persepsi Korupsi Transparency International 2006, yang mengukur kadar persepsi keberadaan korupsi di antara pejabat publik dan politikus, Singapura peringkat kelima tertinggi di dunia. Begitu juga, dalam satu laporan mengenai Asia, Asian Intelligence Report 2006 yang dibuat Political & Economic Risk Consultancy, sistem peradilan Singapura dipuji, dengan pernyataan: "Di Asia, hanya Hong Kong dan Singapura yang punya sistem hukum yang setara dengan yang ada di negara Barat yang maju...." Dalam Indikator Pengelolaan Negara yang dikeluarkan Bank Dunia, Singapura juga berperingkat tinggi dalam bidang-bidang seperti supremasi hukum dan pengendalian korupsi, mendekati puncak (90—100 persen).

sia—termasuk kebebasan berekspresi dan kebebasan berserikat—serta peradilan yang independen serta tak memihak." Itu sekadar penyangkalan kenyataan bahwa ada ranah-ranah imparsialitas yudisial yang berbeda-beda, dan bahwa perlakuan adil terhadap harta oligarki di bawah hukum selalu ada secara terpisah dari hak dan kebebasan lain.

Jalur kedua adalah menuai rasa takut di antara oligark dengan menegaskan bahwa ada "ketidakkonsistenan yang kentara" di sistem hukum, bahwa keadaannya lebih buruk daripada yang dikira bagi mereka yang memiliki kekayaan terkonsentrasi, dan bahwa kontradiksi itu dapat menimbulkan risiko jangka panjang. "Sistem peradilan di Singapura punya reputasi internasional yang baik dalam hal integritas putusannya kalau mengadili kasus-kasus komersial yang tak melibatkan kepentingan anggota-anggota PAP atau rekan-rekan mereka," tulis IBA. Namun, dalam kasus-kasus yang melibatkan PAP, "ada keprihatinan mengenai ketiadaan imparsialitas dan/atau independensi, baik kesan maupun kenyataan, yang menimbulkan keraguan terhadap putusan yang dibuat pada kasus-kasus tersebut." Laporan itu menyebut kasus-kasus politis yang berupa gugatan pencemaran nama baik, tapi tak menyebut apa-apa mengenai harta atau kontrak yang bakal membuat khawatir para oligark Singapura atau investor internasional. Keprihatinan yang sama telah diajukan dua dasawarsa sebelumnya oleh New York City Bar Association, juga tanpa bukti.[91] Selain itu, seolah-olah mau mengakui bahwa tuduhannya lemah, laporan IBA langsung melangkah mundur. "Walau ini boleh jadi tidak akan sejauh yang diklaim beberapa lembaga nonpemerintah, yang menuduh bahwa sistem hukum [Singapura] dikendalikan sepenuhnya oleh

[91] "Yang muncul," menurut misi pencari fakta New York Bar, "adalah pemerintahan yang bersedia mengorbankan supremasi hukum demi kepentingan politiknya. Para pengacara telah dibuat tunduk, hakim dicengkeram, dan hukum dimanipulasi sehingga ada lubang-lubang dalam sistem pembatasan tindakan pemerintah terhadap individu. [...] Perusahaan AS mana pun yang mempertimbangkan berbisnis di Singapura atau dengan perusahaan Singapura besar kemungkinan menghadapi berbagai bidang yang menjadi kepentingan pemerintah. Jika timbul sengketa dengan kepentingan pemerintah, perusahaan AS itu bakal menghadapi gugatan di sistem peradilan Singapura. Kekuatan yang membuat sistem hukum itu peka terhadap kepentingan politik pemerintahan PAP bakal memperhitungkan kepentingan ekonominya juga" (Frank, Markowitz, McKay & Roth 1991).

kehendak eksekutif, ada alasan cukup kuat untuk khawatir mengenai pengaruh eksekutif terhadap pengambilan keputusan yudikatif," tulis IBA (2008, 70). "Tanpa memandang apakah benar terjadi intervensi, kecurigaan yang masuk akal akan adanya intervensi sudah cukup."

Kecurigaan itu tidak cukup untuk mencegah International Bar Association menyelenggarakan pertemuan tahunannya di Singapura pada 2007. IBA, yang didirikan pada 1947 dan mewakili 30.000 pengacara serta 190 asosiasi pengacara di seluruh dunia, menawarkan citra yang positif bagi Singapura dalam publikasi pertemuan Oktober 2007. "Singapura adalah kota unik dan dinamis, penuh budaya, energi, serta kecanggihan," kata IBA (2007a). "Di sana suasana kota bertemu yang tradisional, menawarkan yang modern dan kosmopolitan sambil mempertahankan rasa lokal. Singapura, yang terpilih sebagai kota terbaik urutan kelima untuk pertemuan bisnis, menawarkan kesempatan sempurna untuk bisnis dan tamasya." Untuk pertama kali dalam sejarahnya, dan untuk menangkis kritik di media, dewan manajemen IBA juga "memutuskan bahwa pada akhir Konferensi IBA 2007 di Singapura akan ada satu hari untuk diskusi hakikat Kekuasaan Hukum" (IBA 2007b; Macan-Markar 2007).

Pemisahan antara hukum dan kebebasan yang hampir sempurna di Singapura sangat meresahkan bagi para pendukung demokrasi dan hak asasi manusia. Masalahnya bukan hanya ideologis dan filosofis, melainkan juga analitis. Kritik liberal IBA tak cocok untuk mengajukan teori mengenai bagaimana atau mengapa suatu sistem hukum menanggapi secara sempit—bahkan eksklusif—namun tak memihak bagi kekuasaan konsentrasi kekayaan dan harta. Legalisme otoriter menjadi tak bisa dimengerti. Klaim bahwa sistem hukum Singapura rusak jadi terdengar jauh dari operasi rutin pengadilan negara tersebut yang mengaturn ranah material dasar masyarakat. "Sistem hukumnya efisien dan independen secara konstitusional," menurut Departemen Luar Negeri AS (2004), tapi "ada persepsi umum bahwa sistem itu mencerminkan pandangan partai penguasa dalam kasus-kasus yang sensitif secara politis." Tuduhan AS bahwa para pemimpin pemerintah menggunakan "putusan pengadilan, dalam

gugatan pencemaran nama baik tertentu, untuk membungkam lawan politik dan pengritik" tak menyusahkan siapa pun yang maju ke pengadilan untuk perkara material kontrak dan harta (U.S. Department of State 2010). Tanggapan para oligark Singapura dan komunitas bisnis internasional terhadap kenyataan itu bukan sekadar sikap acuh. Mereka malah berkumpul di Singapura untuk memanfaatkan jasa fasilitas arbitrase internasional di sana—paling ramai di Asia.[92] Tantangan hak asasi manusia di Singapura bukan terletak pada penyangkalan atas independensi yudisial, melainkan mengakui kekuatannya dalam hal harta dan kontrak, serta membangun gerakan untuk memperluasnya.

Kembali ke perbandingan dengan Amerika Serikat, ada perbedaan besar antara Singapura dan Amerika Serikat dalam hal independensi yudisial untuk hak politik. Tapi tidak ada perbedaan antara sistem hukum kedua negara dalam hal pertahanan tak-pribadi dan independen atas harta dan kontrak untuk oligark. Maka Amerika Serikat dan Singapura sama-sama disebut sebagai oligarki sipil—satu demokratis, satunya lagi tidak. Ini pengingat penting bahwa perpaduan Aristotelian antara oligarki dan demokrasi terletak pada perpaduan hukum yang membela harta dan kebebasan berbicara. Catatan sejarah menunjukkan bahwa pertahanan harta, yang dituntut oleh oligark yang menggunakan kekuasaan material, bukan hanya lebih dulu ada tapi juga lebih utama, sementara

---

[92] Walau Singapura adalah satu dari sedikit negara yang belum meratifikasi International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) di bawah Perserikatan Bangsa-Bangsa, negara tersebut juga giat mendukung UNCITRAL—United Nations Commission on International Trade Law, Komisi PBB untuk Hukum Dagang Internasional. Kesepakatan itu (United Nations 1976) menetapkan aturan-aturan arbitrase yang mengikat dan diterima di seluruh dunia. Banyak investor yang menjalin kesepakatan di lokasi-lokasi lebih berisiko di Asia Tenggara menulis klausa arbitrase dalam kontrak dan investasi yang menyatakan bahwa penanganannya dilakukan di Singapura. Bertempat di gedung Maxwell Chambers (www.maxwell-chambers.com/abot-profile.html), International Arbitration Centre (www.siac.org.sg) menawarkan "14 ruang dengar pendapat yang lengkap dan dirancang khusus dan 12 ruang persiapan," dan "jasa-jasa pendukung yang serba ada." Keputusan arbitrase "bersifat final dan mengikat, dan wajib ditegakkan di 120 negara lebih di bawah Konvensi New York." Lihat Huang (2009) untuk analisis mengenai peran penting Hong Kong sebagai lokasi hukum untuk mempertahankan harta di Cina—terutama fenomena investasi asing "ulang alik" yang berawal di Cina, tapi pertama-tama pergi "ke luar negeri" ke Hong Kong untuk mendaftar di bawah rezim hukum sangat aman yang ada di sana, sebelum kembali ke Cina sebagai modal "asing".

penghormatan atas kebebasan berbicara, yang didapat melalui kekuasaan mobilisasi, berisfat terpisah, baru ada belakangan, dan tergantung keadaan. Sepanjang hierarki harta di atas kebebasan berbicara dipertahankan, perpaduan itu stabil. Namun pertahanan harta tak pernah memerlukan penghormatan atas kebebasan berbicara agar bisa ada, tak seperti penghormatan atas kebebasan berbicara yang memerlukan pertahanan harta ketika demokrasi ada bersama-sama stratifikasi material ekstrem.

Bagian Akhir, Mengenai Pengecualian yang Tak Penting. Mereka yang tahu sejarah Singapura sejak 1965 boleh jadi mengatakan bahwa kasus Hotel Properties Limited (HPL) yang muncul pada 1990-an menyangkal klaim bahwa para oligark sudah dijinakkan, karena sistem goyah ketika menghadapi Perdana Menteri Lee Kuan Yew dan keluarganya. Francis Seow (2006), mantan asisten jaksa agung Singapura, telah menulis studi lengkap atas perkara HPL. Bukunya merupakan hasil penelitian yang baik, dan rincian kasusnya tidak perlu diulang di sini. Namun ada dua pertanyaan yang diajukan. Pertama, apakah aparat lembaga penyelidik dan penegak hukum yang didirikan pada 1960-an oleh sang perdana menteri bisa menjerat Mr. Lee? Jawabannya: ya dan tidak. Kedua, apakah kasus itu menggoyahkan klaim bahwa para oligark di Singapura telah sepenuhnya dijinakkan di dalam suatu oligarki sipil? Jawabannya: tidak sama sekali.

Kisahnya secara singkat adalah sebagai berikut: pada 1993, ketika pasar properti sedang ramai, beberapa anggota keluarga Lee—termasuk Lee Kuan Yew, yang ketika itu menjabat Menteri Senior, dan putranya, Wakil Perdana Menteri Lee Hsien Loong—membeli kondominium-kondominium mewah dengan potongan harga dalam "*soft launch*". Mereka membeli bukan hanya ketika kondominium-kondominium mewah itu tersedia di pasar bebas, melainkan juga sebelum para pemegang saham HPL, yang secara hukum mendapat giliran pertama, berkesempatan membeli. Keuntungan dari pembelian itu langsung ada dan cukup besar. Lee Suan Yew, adik laki-laki sang mantan perdana menteri, berada dalam dewan direksi HPL dan berperan dalam pembelian itu. Hal pertama yang layak diperhatikan adalah bahwa transaksi-transaksi itu diumumkan

karena satu aparat pengatur yang dirancang untuk melindungi pemegang saham—Securities Exchange of Singapore (SES)—berfungsi menuruti hukum. HPL merupakan perusahaan developer properti yang *go public*, dan aturan menyatakan bahwa para pemegang saham harus menyetujui terlebih dahulu pembelian kondominium dengan harga diskon sebelum penjualan di pasar bebas. Penjualan ke keluarga Lee belum disetujui. Para pemegang saham HPL yang gusar mengeluh kepada SES bahwa mereka kehilangan kesempatan mendapat keuntungan cepat dalam pasar properti yang sedang panas. Para regulator SES mengikuti hukum dan segera mengeluarkan surat pernyataan protes publik dengan mengetahui bahwa sang menteri senior dan wakil perdana menteri terlibat. Jalannya peristiwa seperti demikian mustahil terjadi di oligarki penguasa kolektif seperti Filipina atau Indonesia, bahkan dalam bentuk elektoral-demokratis seperti sekarang.

Protes SES tidak menyebut nama keluarga Lee, tapi ayah beranak Lee mengadakan konferensi pers pada hari berikutnya dan menyatakan bahwa pembelian oleh mereka memicu aksi SES yang sesuai aturan. Mereka menganggap bahwa tidak terjadi apa pun yang tidak pantas, dan kemudian mereka memberi sumbangan senilai potongan harga yang mereka dapat. Beberapa bulan sesudah protes SES, pers melaporkan kasus itu secara luas, penyelidikan dilakukan, dan temuannya disajikan pada sesi Parlemen yang dihadiri Perdana Menteri Goh Chok Tong. Dalam memoarnya, Lee (2000, 171) menulis bahwa dia telah "meminta perdana menteri membawa masalahnya ke Parlemen untuk diadakan pembahasan paripurna." Dia menambahkan:

> Dalam debat, para anggota parlemen dari kubu oposisi, termasuk dua pengacara yang salah seorangnya pemimpin oposisi, berkata bahwa berdasarkan pengalaman mereka pemberian potongan harga itu praktik standar pemasaran dan tidak ada yang tidak pantas dalam pembelian kami. Buka-bukaan mengenai dugaan pemberian keuntungan yang tak adil ini membuatnya tidak jadi masalah pada pemilihan umum setahun kemudian. Seperti saya katakan kepada Parlemen, kenyataan bahwa

> sistem yang telah saya buat dapat menyelidiki dan melaporkan tindakan saya sendiri membuktikan bahwa sistem itu tak pandang bulu dan efektif, dan tak seorang pun berada di atas hukum.

Masalah pokok pernyataan itu terkait dengan apa yang dimaksud sebagai "sistem" yang Lee buat untuk menyelidiki tuduhan korupsi. Inti sistem tersebut adalah CPIB. Namun kasus HPL justru ditangani Kementerian Keuangan dan Otoritas Moneter Singapura (Monetary Authority of Singapore, MAS), bukan CPIB. Kedua lembaga itu tak sehebat CPIB dalam menyelidiki kasus penipuan. Dalam wawancara tahun 1996 di mingguan Hong Kong yang beredar luas di Singapura, Tang Liang Hong, seorang pengritik PAP, diminta berkomentar mengenai kasus HPL dan penyelesaiannya. Komentar Tang:

> Mengapa perkara ini tidak diserahkan ke badan profesional seperti Departemen Urusan Komersial atau CPIB? Keduanya departemen pemerintah yang bukan hanya kaya pengalaman, melainkan juga dikenal "bermuka besi tanpa memikirkan diri" [ungkapan yang berarti tegas dan tak pandang bulu]. Kiranya kedua lembaga itu lebih bisa menjaga jarak dan laporannya bakal lebih meyakinkan bagi rakyat. Bagaimanapun, Koh Beng Seng [dari MAS] dan Menteri Keuangan Richard Hu bukan ahlinya dalam bidang ini (dikutip dalam Seow 2006, 30—1).

Tang mengajukan pertanyaan yang pantas diajukan. Sejak zaman Menteri Tan pada 1966 dan bunuh diri Mr. The pada 1986, CPIB telah berperan utama dalam menangani kasus-kasus besar. Namun Menteri Senior Lee menafsirkan pertanyaan Tang yang sebenarnya wajar sebagai serangan atas integritas pribadinya, legitimasi sistem yang dia bantu bangun, dan keabsahan putusan tak bersalah terhadapnya. Tang dihajar serangkaian gugatan pencemaran nama baik yang membangkrutkan, kalah dalam semua kasus yang melibatkannya, dan mengasingkan diri bersama istrinya.

Pada permulaan bagian tentang Singapura ini, dinyatakan bahwa

sistem hukum dan penegakan hukum di negara tersebut lebih kuat daripada para oligarknya—"dengan satu perkecualian yang tak penting." Melalui SES, sistem itu memicu penyelidikan terhadap keluarga Lee. Tak seorang pun bisa mengatakan apakah hasilnya bakal berbeda andai CPIB yang melakukan penyelidikan. Namun yang lebih penting adalah bahwa para oligark Singapura tidak jadi kurang jinak sebelum atau sesudah kasus HPL. Andaikata sistem melemah pada perkara HPL pun, kasusnya tetap tidak penting dibanding banyak sekali bukti yang menunjukkan bahwa pra oligark yakin harta mereka aman dan kekuasaan material mereka tidak akan melindungi mereka jika mereka diadili di pengadilan Singapura. Agar bisa ada oligarki sipil, hukum hanya perlu ditegakkan secara konsisten dan andal terhadap oligark, tidak perlu tanpa cacat.

Kesimpulan

Kasus-kasus di bab mengenai oligarki sipil ini mengangkat sejumlah argumen penting dalam teori oligarki. Tiga di antaranya lebih penting. Yang pertama adalah seputar bagaimana oligark mengusahakan kepentingan materialnya di bawah kondisi hak milik harta yang dipertahankan pihak luar. Kasus AS menyediakan gambaran jelas mengenai pertahanan kekayaan oleh oligark dan menelusuri bagaimana kekuasaan material mereka diekspresikan melalui mekanisme Industri Pertahanan Pendapatan, yang membantu mereka mempertahankan miliaran dolar pendapatan tahunan. Ekspresi kekuasaan minoritas tersebut beroperasi di dalam kerangka demokratis liberal, tapi nyaris tak terlihat secara nasional dan bergerak dengan cara-cara yang tak bisa dimengerti politik perwakilan, suara, dan pluralis. Kisahnya bukanlah poliarki, melainkan oligarki yang bercampur dengan poliarki. Kasus AS menjelaskan bagaimana para oligark yang tak bersenjata dan tak berkuasa bisa mengamankan kepentingan vital mereka dalam konteks material yang terstratifikasi dan demokratis dalam politik.

Argumen kedua berpusat pada bagaimana satu negara mendirikan

oligarki sipil pada abad keduapuluh dengan menegakkan supremasi hukum yang tak pandang bulu atas para oligark dan elite. Singapura adalah satu dari segelintir masyarakat pascakolonial yang telah melakukan itu, dan keadaan yang mendukung hasil demikian tidak lazim ada di negara lain. Kasus Singapura memperpanjang pembahasan mengenai supremasi hukum yang dimulai di konteks Indonesia dan Filipina. Satu hal penting pada negara-negara itu adalah bagaimana tantangan yang dihadapi supremasi hukum sering kali bukan sistemik (walau kadang rezim hukum bisa rusak dari atas ke bawah), melainkan berfokus lebih sempit yaitu bagaimana mendominasi oligark dan pelaku berkuasa lain di lapisan atas masyarakat. Biasanya dalam sejarah, para oligark hanya tunduk kepada rezim hukum yang memenuhi kebutuhan pertahanan kekayaan dan menjamin keamanan harta. Hukum berlaku seperti biasa kepada warga negara biasa di Indonesia dan Filipina, tapi tidak bagi oligark—yang masih menggunakan uang atau kekerasan untuk memengaruhi hasil hukum dan politik.

Pemisahan itu berbeda di Singapura. Di Singapura, supremasi hukum berlaku bagi orang biasa dan juga oligark, tapi goyah ketika diterapkan kepada lawan politik pemerintah, yang menggunakan sumber daya mobilisasi, bukan oligarkis. Itu mengangkat argumen ketiga, yang berpusat pada hubungan antara penegakan kekuasaan hukum atas oligark dan menciptakan negara demokratis. Indonesia dan Filipina tidak menjinakkan para oligark penguasa kolektif lewat hukum, tapi pemerintahannya demokratis dan berdasarkan pemilihan umum (serta didominasi sepenuhnya oleh oligark). Singapura menjinakkan para oligarknya melalui hukum yang tak pribadi namun tidak punya demokrasi elektoral yang berfungsi. Teori oligarki, yang mengutamakan perbedaan antara dimensi material-harta dalam jaminan hukum dan aspek demokratis-kebebasan, membantu memahami pola-pola itu.

Teori yang diajukan di sini mengenai oligarki sipil juga berdampak bagi kepustakaan Ekonomi Kelembagaan Baru (New Institutional Economics, NIE). Pembahasan utamanya berfokus sempit kepada bagaimana oligark menegosiasikan hubungan mereka dengan negara-negara yang

bisa menyediakan pertahanan harta dengan imbalan mendapat bagian surplus ekonomi (sehingga menimbulkan permainan kucing-kucingan pertahanan pendapatan sesudah masalah pertahanan harta tuntas). Pendekatan itu membahas satu bagian dalam perkara lebih besar yaitu oligark dan pertahanan kekayaan sepanjang zaman. Maksudnya, kepustakaan NIE hanya terobsesi dengan kelahiran oligarki sipil dan pemangsaan tak terelakkan oleh negara, tapi tidak berkata apa-apa mengenai oligarki panglima, penguasa kolektif, atau sultanistik—yang mencakup sebagian besar sejarah manusia dan barangkali kebanyakan negara yang ada pada awal abad kedua puluh satu.

Pendekatan NIE berfokus pada penggunaan kekuasaan negara secara sepigak, yang menjadi ancaman bagi oligark hanya di bawah bentuk-bentuk pemaksaan terorganisasi tertentu. NIE umumnya mengabaikan situasi di mana para oligark sendiri berada di inti lembaga pemaksaan terorganisasi (oligarki penguasa kolektif) atau ketika lembaga seperti itu tak ada (oligarki panglima), atau ada sebagai alat kekuasaan pribadi (oligarki sultanistik). Jadi, kepustakaan NIE mencakup bagian yang memang penting dalam kisah lebih besar mengenai stratifikasi material dan politik pertahanan serta adaptasinya, tapi mengabaikan pertanyaan-pertanyaan penting lain. Perkara ini dibahas kembali di bab penutup.

6

Kesimpulan

Teori oligarki berawal dari gagasan bahwa kekuasaan minoritas memiliki berbagai bentuk, dan bahwa dasar kekuasaan itu penting untuk memahami besarnya pengaruh segelintir orang terhadap kelompok-kelompok lebih besar atau masyarakat. Bahwa oligark berjumlah kecil, itu cuma kebetulan. Mereka yang memimpin masyarakat atau mendominasi organisasi rumit selalu berjumlah kecil—poin umum yang dinyatakan secara meyakinkan oleh Mosca dan khususnya Michels. Namun oligark adalah sesuatu yang jauh lebih khusus. Yang mendefinisikan oligark adalah konsentrasi ekstrem kekayaan, suatu sumber daya kekuasaan, sehingga mereka layak dipelajari sebagai kelas pelaku sosial tersendiri. Itulah yang gagal ditegaskan Michaels dalam "hukum besi oligarki"-nya yang salah nama, karena sebenarnya merupakan hukum elitisme. Penangkal elitisme adalah partisipasi lebih luas dan lebih kuat oleh anggota-anggota suatu masyarakat.

Barangkali tidak ada yang lebih baik dalam menegaskan perbedaan mendasar antara elitisme dan oligarki daripada kenyataan bahwa partisipasi yang lebih luas dan bermakna telah tidak berdampak kepada oligarki. Para oligark takut dengan apa yang bakal dihadirkan oleh demokrasi dan pemberian hak suara bagi semua, tapi kemudian sejarah membuktikan ketakutan itu berlebihan. Alasannya adalah bahwa partisipasi dalam

pemerintahan memukul telak elitisme, tapi hanya menjadi ancaman potensial bagi oligark dan dasar kekuasaan mereka. Oligarki dan demokrasi partisipatif baru bentrok kalau partisipasi jadi menantang stratifikasi material—sehingga hasil demokratis menyebabkan kekayaan ekstrem oligark tersebar.

Buku ini telah menunjukkan bahwa ancaman demokrasi terhadap kekayaan besar hanya satu di antara banyak kekhawatiran oligark, dan bukan yang paling berbahaya. Teori oligarki didasari beberapa premis: bahwa stratifikasi kekayaan itu secara inheren menimbulkan konflik, bahwa pemaksaan mendasari semua klaim dan hak milik atas harta (terutama ketika sedikit orang memiliki kekayaan besar sementara semua orang lain memiliki jauh lebih sedikit), dan bahwa kekayaan terkonsentrasi punya ciri unik yaitu menjadi sumber daya kekuasaan yang menghidupi dirinya sendiri. Selagi kita bergerak makin ke atas dalam skala kekayaan, kekayaan berperan makin vital sebagai alat pertahanan atas dirinya sendiri. Unsur-unsur tersebut membentuk politik pertahanan kekayaan—motif politik inti dan tujuan semua oligark. Penafsiran ulang materialis atas teori oligarki yang disajikan di Bab 1 tidaklah baru. Penafsiran tersebut merupakan penggalian kembali pendekatan dominan terhadap oligark dan oligarki yang terkubur dengan bangkitnya teori elite pada akhir abar kesembilanbelas. Namun fokus kepada pertahanan kekayaan sebagai proyek politik utama oligark itu baru, sebagaimana juga tipologi empat jenis oligarki yang diperinci di bab-bab pertengahan buku ini.

Persamaan semua oligark sepanjang sejarah adalah bahwa kekayaan mendefinisikan, memberi kekuasaan, dan mendatangkan berbagai ancaman kepada mereka. Yang beragam dalam sejarah adalah hakikat ancaman-ancaman itu dan cara oligark menanggapi ancaman untuk mempertahankan harta. Keragaman itu memunculkan tipe-tipe oligarki yang dibahas di sini. Bahaya bisa muncul dari kaum miskin di bawah, dari sesama oligark, atau dari negara atau penguasa di atas. Para oligark bisa menanggapi ancaman secara langsung atau tak langsung, dengan bersenjata atau tak bersenjata, dan sendiri-sendiri atau bersama-sama. Para oligark juga

bisa berkuasa langsung untuk mempertahankan harta, atau peran itu bisa disediakan pihak luar, oleh penguasa sultanistik atau negara bersenjata yang tak-pribadi. Berbagai kombinasi faktor-faktor tersebut menghasilkan oligarki panglima, penguasa kolektif, sultanistik, dan sipil. Masing-masing jenis oligarki merupakan cara tersendiri untuk mengelola ancaman dan melakukan pertahanan kekayaan. Seperti semua tipe ideal, jenis-jenis itu berguna untuk analisis tapi jarang ada dalam bentuk ideal.

Kisah kekuasaan oligarkis yang ditelaah di kasus-kasus di buku ini tidaklah statis maupun linear. Sifat oligarki berubah selagi ancaman terhadap oligark berubah dan kadang selagi hubungan antara oligark-oligark yang bekerja sama terpecah atau satu oligark yang kuat mengambil alih kekuasaan atau digulingkan. Perubahan strategi pertahanan kekayaan itu penting di semua kasus yang ditelitu, dan lokasi serta peran pemaksaan untuk mempertahankan harta berperan vital dalam dinamika tersebut. Di hampir semua kasus yang dibahas, terjadi perubahan dari satu jenis oligarki ke jenis oligarki lain. Sebab-sebab perubahan itu dipelajari, tapi tidak diusahakan pengajuan teori akbar transisi oligarki (dan memang tidak jelas apakah yang demikian itu mungkin, mengingat sejarah oligarki merentang sampai ribuan tahun).

Walaupun bab-bab dalam buku ini diurutkan dari oligarki panglima (di mana para oligark bersenjata lengkap serta berkuasa secara pribadi dan langsung) sampai oligarki sipil (di mana para oligark sepenuhnya tak bersenjata dan tak dibebani kebutuhan berkuasa), tidak disiratkan adanya pergerakan atau teleologi. Mencapai oligarki sipil di mana para oligark tak berbuat kekerasan dan tunduk kepada hukum itu boleh dianggap baik bagi kemaslahatan semua orang dalam masyarakat. Oligarki sipil merupakan bentuk oligarki yang muncul paling belakangan; stabilitas politik dan ekonomi yang terkait dengannya mendukung sistem kapitalisme pasar yang sangat produktif. Oligarki sipil juga bentuk yang paling cocok dengan partisipasi demokratis.[1] Buku ini menunjukkan di

[1] Athena kuno, Indonesia, dan Filipina menunjukkan bahwa oligarki penguasa kolektif juga bisa menjadi demokrasi elektoral.

kasus Amerika bahwa oligarki mengalami transformasi mendalam bila para oligark meletakkan senjata dan tunduk kepada rezim hukum yang mempertahankan harta, tapi tidak hilang. Selain itu, ketika negara gagal mempertahankan hak milik harta, pembalikan ke oligarki yang bersenjata dan berkuasa langsung bukan hanya mungkin terjadi, melainkan telah terjadi berkali-kali.

Kasus-kasus Lain dan Perbandingan

Jumlah oligarki yang telah ada sepanjang sejarah terlalu besar untuk didaftar atau dibahas panjang lebar dalam satu buku. Beberapa oligarki bertahan melalui adaptasi selama berabad-abad. Yang lainnya runtuh karena krisis internal atau dihancurkan kekuatan penyerang. Pada zaman modern, negara-negara besar yang memustahilkan kepemilikan harta pribadi yang besar—seperti Uni Soviet, RRC, Vietnam, Korea Utara, atau Kuba—selama puluhan tahun didominasi elite tanpa ada oligark. Åslund (2007, 241) mencatat bahwa di Uni Soviet, misalnya, "orang hanya diperbolehkan memiliki sedikit harta pribadi, dan tidak ada undang-undang yang mempertahankan hak milik harta pribadi." Kasus Rusia sebenarnya penting dan bisa saja dimasukkan ke dalam buku ini andai kepustakaan mengenai Uni Soviet dan Federasi Rusia, baik ilmiah maupun jurnalistik, bukan termasuk tafsiran materialis terbaik atas oligark dan oligarki (Goldman 2003; Hoffman 2003; Gel'man 2004; Guriev & Rachinsky 2005; Åslund 2007; Zhuravaskaya 2007; Braguinsky 2009).

Keruntuhan Uni Soviet dan kemunculan mendadak lapisan baru orang Rusia super kaya memaksa para analis sejak awal menyorot dasar material oligarki di Rusia. Kasus Rusia penting karena setidaknya empat alasan. Pertama, Revolusi Rusia menyediakan contoh penting modern serangan dahsyat yang dihadapi oligark terhadap dasar material kekuasaan mereka. Upaya mati-matian dengan kekerasan untuk mempertahankan kekayaan gagal, para oligark Rusia dihancurkan, dan oligarki di Rusia lenyap selama beberapa puluh tahun. Kedua, dengan hilangnya para

oligark, dan tanpa adanya kekayaan pribadi yang besar, negara tersebut jadi didominasi selama puluhan tahun era Soviet oleh para elite. Ketiga, keruntuhan Uni Soviet mendadak menciptakan kesempatan-kesempatan baru bagi kemunculan kembali oligark. Kebangkitan para multimiliuner dan biliuner sungguh pesat dan terjadi dalam kondisi lembaga hukum yang rusak, bukan kuat dan stabil. Keempat, para oligark baru Rusia menghadapi masalah pertahanan kekayaan yang langsung dan kronis selagi negara Rusia berjuang mencari cara mengelola para pelaku berkuasa tersebut. Para oligark baru tidak berkuasa, tapi juga belum dijinakkan secara efektif sampai Vladimir Putin mulai menerapkan solusi bersifat sultanistik.

Kelahiran oligarki baru tersebut telah menghadirkan pergolakan di ekonomi politik Rusia selama dua dasawarsa lebih, dan berbeda sekali dengan penciptaan lapisan baru oligark di bawah Suharto. Pertahanan kekayaan sangat sulit bagi para oligark Rusia pada periode kacau-balau dan penuh kekerasan sesudah Uni Soviet runtuh. Menghadapi negara yang tak mampu mengamankan harta, para oligark menggunakan sumber daya material mereka untuk menyewa pasukan pemaksa sendiri demi pertahanan—proses yang diprediksi oleh teori oligarki yang diajukan di studi ini. "Lembaga-lembaga yang melindungi hak milik harta itu penting sekali untuk pertumbuhan ekonomi dan khususnya investasi," tulus Åslund (2007, 242—4), "tapi pertanyaannya adalah bagaimana cara menciptakan lembaga-lembaga itu. Sistem hukum baru harus dibangun, tapi itu mungkin tugas paling sulit dalam suasana pasca-komunisme."

Perlindungan Mafia hadir untuk mengisi kekosongan, tapi Mafia menjadi solusi sekaligus ancaman terhadap keamanan harta. Para oligark Rusia lantas melakukan pertahanan kekayaan ecara klasik, mengerahkan sebagian sumber daya mereka untuk mendapat kapasitas pemaksaan supaya mereka dapat mengamankan harta secara langsung ketika tiada hak milik harta yang dibela oleh negara. Åslund menjabarkan tanggapan mereka:

> Para pengusaha besar baru, oligark, menganggap biaya perlindungan

> Mafia terlalu besar—aslinya 20 persen pendapatan, lalu turun menuju 10 persen selama bertahun-tahun. Maka para oligark membuat sendiri pasukan keamanan. Menginjak pertengahan 1990-an, 8 persen pegawai dalam perusahaan oligark yang tipikal bekerja di bidang keamanan, baik sebagai penjaga maupun kontraintelijen yang mencari tahu apa yang dilakukan musuh. Para oligark teratas menyewa deputi menteri dalam negeri untuk mengurusi keamanan dan wakil ketua KGB untuk mengelola kontraintelijen.

Ketika para oligark mulai menggunakan kekuatan uang dan ikut campur terang-terangan di tingkat tertinggi politik Rusia, Putin mulai menangani aparat keamanan negara agar bisa membatasi kelakuan mereka. Mungkin diperlukan puluhan tahun sebelum Rusia bisa menjinakkan para oligark dan elite politik melalui hukum yang tak pribadi dan tak pandang bulu. Sebagaimana ditunjukkan karya Hendley (2006, 2009, 2010) dan Gans-Morse (2010), kasus Rusia terus menyediakan konteks yang amat kaya untuk menyusun teori banyak aspek kekuasaan oligarkis, pertahanan kekayaan, dan tantangan-tantangan dalam menciptakan lembaga hukum yang kuat, bahkan di negara-negara sangat maju yang pernah menikmati status adidaya pada abad keduapuluh.

Para oligark sangat kaya juga muncul dengan cepat di Republik Rakyat Cina yang baru menjadi kapitalis, tapi di bawah kondisi negara dan lembaga partai yang jauh lebih kuat daripada Rusia ketika para oligarknya baru muncul.[2] Hurun Report (2010) melacak perubahan komposisi warga negara Cina terkaya. Data 2010-nya menunjukkan bahwa di Cina pada 2009 ada 875.000 orang yang kekayaan pribadinya $1,5 juta atau lebih, dan 55.000 dengan kekayaan pribadi di atas $15 juta. 1.363 orang RRC terkaya, yang menjadi 1/10.000 dari 1 persen populasi negara tersebut, punya aset keuangan setidaknya $150 juta. Gabungan kekayaan mereka adalah $787 miliar, mendekati 20 persen PDB RRC 2009.

---

[2] Telah ditulis banyak buku yang membandingkan Cina dan Uni Soviet (Rusia), tapi perbedaan jalur perkembangan oligarki keduanya yang berpotensi memberi banyak pencerahan belum dipelajari.

Set perbandingan lain yang tak dicakup buku ini berfokus pada kasus-kasus Eropa, di mana negara kesejahteraan (*welfare state*) banyak terdapat dan tingkat pajak bagi orang kaya relatif tinggi. Kasus-kasus tersebut, terutama di Skandinavia, biasa dipandang sebagai contoh bagaimana politik dan partisipasi demokratis bisa sangat mengurangi skala kekayaan dan kekuasaan oligarkis. Justru kesimpulan sebaliknya yang terjadi: di tempat-tempat di mana politik demokrasi sudah masuk sangat dalam di ranah material dan ekonomi masyarakat, seperti di Eropa Utara, strategi pertahanan kekayaan oleh oligark telah menjamin mereka tetap ada dan tak banyak terbebani tingginya biaya negara kesejahteraan. Seperti di kasus AS, para oligark di Eropa telah menggunakan sumber daya kekuasaan mereka untuk mengalihkan beban pajak dan biaya pemerintah kepada lapisan di bawah mereka. Perbedaan besar pada kasus-kasus Eropa terletak pada bagaimana biaya kebijakan kesejahteraan disebar jauh lebih luas pada populasi daripada di Amerika Serikat.

Negara-negara Skandinavia punya kesenjangan pendapatan rakyat yang lebih kecil daripada Amerika Serikat atau Kerajaan Inggris. Tagihan pajak total di negara-negara itu sebagai persentase PDB jauh lebih besar daripada di Amerika Serikat, dan bantuan pemerintah berperan jauh lebih besar dalam mengurangi kesenjangan ekonomi dan memperbaiki koefisien Gini negara-negara tersebut, suatu pengukuran kesenjangan pendapat yang luar biasa tumpul. Namun kemajuan dalam memperbaiki kondisi kalangan bawah masyarakat tidak mengubah kenyataan bahwa di negara-negara Skandinavia para oligark terus berjaya (MDRC 2008). Kenworthy (2009b, 29) menunjukkan bahwa "negara-negara berpajak tinggi seperti Swedia, Denmark, dan Finlandia sangat mengandalkan pajak konsumsi, yang bebannya dibagi rata ke semua warga negara, bukan terkonsentrasi pada perusahaan dan orang kaya."[3]

---

[3] "Rata-rata, di antara negara-negara kaya," Kenworthy (2009c, 80) menambahkan, "pajak pendapatan dan laba menjadi 15 persen produk domestik bruto (PDB), dibanding 20 persen untuk pajak gaji dan konsumsi. Maka redistribusi umumnya (dan di beberapa negara, hanya) dilakukan melalui bantuan pemerintah." Idealnya bantuan itu bakal terus digunakan untuk menghadapi kesenjangan pada masa depan, dan beban pajak terbesar digeser ke warga negara terkaya. "Tapi pergerakan modal telah mempersulitnya," Kenworthy (2009c, 82) mengakui. Mereka yang paling

Walau tidak muncul di penelitian-penelitian yang menggunakan indeks Gini atau data pendapatan yang mengumpulkan semua orang kaya dalam 1 persen teratas, terdapat bukti jelas bahwa oligark hadir di negara-negara Skandinavia. Dalam perbandingan yang mencerahkan antara Amerika Serikat dan Finlandia, Karhunen & Keloharju (2001, 209) melaporkan bahwa 0,5 persen teratas dalam populasi Amerika Serikat (koefisien Gini 45) memiliki 41,4 persen dari semua kekayaan investasi di pasar modal, sementara 0,5 persen teratas dalam populasi Finlandia (koefisien Gini 30) memiliki 71,6 persen pasar modal. Karhunen & Keloharju terkejut karena "kekayaan pemegang saham tampak jauh lebih terkonsentrasi di Finlandia daripada di AS, walau pendapatan, misalnya, lebih terkonsentrasi di AS daripada di Finlandia."[4] Walau masyarakat Finlandia lebih sama rata daripada AS kalau dilakukan perbandingan umum Gini pada sebagian besar populasi di atas dan bawah, di Finlandia kekayaan setidaknya sama terkonsentrasinya di tangan sebagian dari 1 persen teratas populasi sebagaimana di Amerika serikat, atau malah lebih terkonsentrasi lagi.

Ada bukti lain yang menunjukkan bahwa koefisien Gini memberi gambaran yang menyesatkan mengenai konsentrasi kekayaan di puncak masyarakat Skandinavia. Tabel 6.1. membandingkan koefisien Gini dan indikator lain yang lebih mungkin mengungkap proporsi jumlah miliuner dan biliuner di masyarakat. Dengan indeks Gini 45, Amerika Serikat adalah negara industri kaya yang paling tak seimbang.

Walau indeks Gini Swedia (23) hampir separuh indeks Gini Amerika Serikat, jumlah biliuner per sejuta warga negara di kedua negara itu ham-

---

mampu membayar juga punya kapasitas terkuat untuk melakukan pertahanan pendapatan. Bukti yang disajikan di Bab 5 menunjukkan bahwa karena ada ancaman lebih besar di dalam negeri terhadap pendapatan (dan kadang harta), para oligark di Eropa dan Amerika Latin lebih banyak menggunakan tempat perlindungan pajak di luar negeri dan memindahkan kekayaan ke luar negeri untuk pertahanan daripada para oligark Amerika.

[4] Karhunen & Keloharju mencatat bahwa kepemilikan saham yang lebih terkonsentrasi di Finlandia hanya sebagian dijelaskan oleh kenyataan bahwa 0,5 persen populasi merujuk kepada individu di Finlandia dan rumah tangga di AS. Di tingkat 0,1 persen di Finlandia pun, proporsi kepemilikan saham adalah 52,1 persen, masih lebih tinggi daripada angka 41,4 persen di tingkat 0,5 persen di AS.

TABEL 6.1. *Bukti Konsentrasi Tinggi Kekayaan di antara Para Oligark Skandinavia*

	Indeks Gini	Biliuner/Juta Warga negara	Warga negara/Miliuner
Amerika Serikat	45	1,18	103
Finlandia	30	0,70	126
Denmark	29	0,56	97
Norwegia	29	0,87	46
Jerman	27	0,64	100
Swedia	23	1,00	112

Sumber: Koefisien Gini dan perkiraan populasi dari CIA Factbook. Jumlah biliuner dari *Forbes* (2010). Jumlah miliuner dari MDRC (2008). Perhitungan oleh penulis.

pir sama (1,00 dan 1,18), begitu juga jumlah warga negara per miliuner (103 dan 112).[5] Norwegia punya proporsi biliuner yang hampir sama dengan Swedia dan Amerika Serikat, tapi punya lebih banyak miliuner per penduduk daripada negara lain—untuk tiap empat puluh enam orang Norwegia, ada satu orang yang hartanya mencapai $1 juta.

Apa pun yang telah dicapai pergulatan demokrasi dan politis melawan kesenjangan di negara-negara Skandinavia, yang jelas para oligark di sana tidak berkurang apalagi hilang. Temuan-temuan ini memberi kesan bahwa ketika kesenajngan antarmasyarakat berkurang dan koefisien Gini turun karena bantuan pemerintah, redistribusi dalam masyarakat-lah yang membuat para oligark dan kekayaan mereka tak terganggu di atas. Itu terjadi karena para oligark mendanai Industri Pertahanan Pendapatan yang tangguh di semua negara itu untuk mencapai tujuan pertahanan kekayaan.

[5] Hogfeldt (2004, 61) berpendapat bahwa di Swedia, "sistem yang sangat dipolitisasi telah melakukan redistribusi pendapatan tapi tidak hak milik harta dan kekayaan. Hasilnya adalah ekonomi yang menua dengan banyak perusahaan sangat tua dan sangat besar yang dikendalikan para pemiliknya yang jelas diketahui."

Oligarki dan Debat Lain

Beberapa argumen diajukan di bab pertama dan bab-bab kasus sesudahnya, masing-masing mengajukan poin-poin penting di pendahuluan dan kesimpulan. Berdasarkan argumen-argumen tersebut, bab ini akan ditutup dengan pembahasan singkat mengenai bagaimana studi atas oligarki saling-silang dengan tema-tema penting dan kepustakaan lain dalam ilmu sosial. Titik awal yang baik adalah Mark Mizruchi (2004, 603) yang merujuk kepada "debat hangat" di antara para ahli ilmu sosial yang berkobar dari 1950-an sampai 1980-an mengenai konsentrasi kekuasaan politik di Amerika Serikat. Para pendukung teori elite berpendapat bahwa kekuasaan "terkonsentrasi di satu kelompok yang bersatu dan memelihara keberlangsungan dirinya, dan anggota-anggotanya tak bertanggung jawab kepada mayoritas rakyat."

Kelompok pluralis menanggapi bahwa kaum elite memang ada dan memerintah, tapi itu bukan kekuasaan elite. Elite tidak hanya mendapat status dari berbagai alasan; elite juga beragam kepentingannya, sering terpecah belah, dan terus-menerus diganti melalui pemilihan umum dan cara sirkulasi lain dalam masyarakat. Kaum pluralis mengakui bahwa elite barangkali berkuasa dalam arti memerintah—memang, apabila seseorang menjadi pemimpin politik atau pembuat keputusan, maka per definisi dia menjadi seorang elite. Namun perkara tersebut dianggap kritik biasa atas demokrasi karena tidak ada agenda elite yang menentang atau mencelakai non-elite. Sebaliknya, karena sebagian elite mendapat kedudukan berdasarkan prestasi, sumbangan total mereka kepada manajemen demokratis atas masyarakat dapat dipandang positif.

Teori oligarki mengubah pembahasan dalam debat mengenai kekuasaan dan pengaruh minoritas secara radikal. Yang dipermasalahkan dalam argumentasi mengenai elite adalah apakah mereka mendominasi masyarakat untuk kepentingan pribadi tanpa perlu bertanggung jawab kepada semua orang lain (Wedel 2009). Jadi, yang penting adalah apakah kekuasaan langsung benar ada dan apakah masyarakat didominasi elite. Para pluralis membungkam para pendukung teori elite dengan mengatakan bahwa kalau semua gejala buruk itu tidak ada, maka tidak ada masalah.

Dalam pergeseran fokus ke oligark, yang penting bukan lagi kekuasaan, melainkan bagaimana kekayaan terkonsentrasi dipertahankan dan stratifikasi ekonomi dalam masyarakat dipertahankan. Buku ini telah menunjukkan bahwa kekuasaan bisa vital maupun tak relevan bagi oligark. Ketika meneliti oligark dan oligarki, isu normatif penting dan sumber konflik di masyarakat bukanlah bentuk pemerintahan atau pertanggungjawaban minoritas yang kuat, melainkan fenomena sumber daya ekonomi yang terkonsentrasi. Ketegangan sosial dan politik yang terkait dengan stratifikasi material ekstrem adalah satu-satunya perkara yang dipermasalahkan. Itulah yang mempersatukan para oligark biarpun mereka tak pernah bertemu langsung, dan menggerakkan dinamika rumit pertahanan kekayaan. Meski tak pernah sepenuhnya terpisah dari bentuk pemerintahan, ketegangan-ketegangan itu jelas sudah ada sebelum adanya pemerintahan.

Pengamatan-pengamatan tersebut membantu menjelaskan beberapa temuan penting yang muncul sepanjang studi ini. Yang pertama adalah klaim bahwa tidak ada konflik inheren antara demokrais dan oligarki. Harapan bawha demokrasi entah bagaimana caranya akan mengalahkan oligarki (atau kebalikannya) berasal dari kecenderungan untuk memandang oligark dari kacamata teori elite. Oligarki adalah proyek material, bukan cara berkuasa atau sistem pemerintahan. Jadi, pertanyaan yang jauh lebih relevan adalah bagaimana para oligark melakukan pertahanan kekayaan di dalam berbagai bentuk sistem politik, dan demokrasi hanyalah salah satu bentuk sistem politik.

Kita lihat bahwa para oligark yang sebagian senjatanya dilucuti berkuasa bersama di Athena kuno dan Roma kuno dalam kondisi hak suara umum terbatas atau tidak ada, tapi juga berkuasa bersama dalam kondisi hak suara untuk semua di Filipina modern. Oligark tak bersenjata di Indonesia melakukan pertahanan kekayaan di bawah perlindungan seorang oligark sultanistik sampai 1998, dan sesudahnya mereka berkuasa bersama dalam demokrasi elektoral dengan hak suara untuk semua, tapi tidak terjinakkan oleh sistem hukum yang dapat dengan mudah dilencengkan uang. Para oligark di Amerika Serikat dan Singapura tak bersen-

jata, tak berkuasa, dan menikmati keamanan harta di dalam oligarki sipil. Di kedua negara tersebut para oligark dijinakkan oleh sistem hukum yang tak pribadi. Namun Amerika Serikat adalah negara demokrasi elektoral dengan hak suara untuk semua sementara Singapura anti-demokratis. Aristoteles benar ketika berkata demokrasi dan oligarki bisa terus bercampur selama mayoritas miskin tidak mengancam minoritas kaya melalui lembaga perwakilan, dan minoritas kaya tidak mengonsentrasikan kekayaan sampai titik di mana mayoritas miskin bisa meledak secara politik.

Pengamatan kedua punya dampak mendalam bagi kepustakaan yang berfokus kepada hubungan hukum dengan demokrasi, harta, dan ekonomi (khususnya pasar). Dalam studi ini, kekuasaan hukum bukan diperlakukan sebagai perkara sistemik. Pendekatannya adalah dari sudut pandang kapasitas individual warga negara untuk mengintimidasi atau melencengkan hukum. Kekuasaan hukum tingkat rendah ada ketika sebagian besar warga negara secara rutin tunduk kepada sistem hukum karena mereka tak punya sumber daya kekuasaan untuk menghindari penyelidikan polisi dan penuntutan atau mengubah putusan hakim. Persoalan apa pun yang mungkin ada pada sistem hukum bersifat teknis dan bisa diatasi melalui latihan, perbaikan infrastruktur, dan proyek pembangunan biasa lain yang berfokus pada kekuasaan hukum.

Kekuasaan hukum tingkat tinggi berlaku lebih sempit pada oligark dan elite yang sangat berkuasa. Berdasarkan pandangan ini, masalah kekuasaan hukum pada lusinan masyarakat pascakolonial adalah perkara yang lebih sempit daripada yang biasa diduga, terfokus kepada puncak masyarakat, dan tidak bisa diatasi dengan solusi teknis. Untuk mencapai supremasi hukum, harus dilakukan pertempuran besar untuk menaklukkan para oligark. Seperti ditunjukkan kasus Singapura, pertempuran itu berupa kontes kekuasaan. Investasi teknis dan reformasi kelembagaan berperan sebagai pendukung, tapi bukan inti pergulatan. Jadi, misalnya, inovasi menempatkan Corrupt Practices Investigation Bureau langsung di bawah Perdana Menteri itu hanya penting karena Lee Kuan Yew dan koalisinya di PAP bertekad mengerahkan seluruh kekuasaan jabatannya untuk

menjinakkan para oligark dan elite Singapura melalui penegakan hukum.

Pertemuan harta, hukum, dan khususnya pemaksaan berperan besar dalam teori oligark dan oligarki yang diajukan di sini, tapi bukan seperti biasanya semua itu diperlkakukan dalam kepustakaan ekonomi politik—khususnya tulisan-tulisan dalam tradisi Ekonomi Kelembagaan Baru (New Institutional Economics, NIE) (North 1981, 1990, 1994, 2005; North & Weingast 1989). Perbedaannya penting dalam analisis. Kepustakaan NIE bergulat dengan cara harta diamankan dengan memusatkan perhatian kepada kemunculan lembaga-lembaga tak pribadi yang ujung-ujungnya memperkenankan masyarakat mendapat manfaat dari transaksi-transaksi tak pribadi. Sejumlah cacat mendasar dalam kumpulan karya tersebut telah ditunjukkan (Hodgson 1998). Namun pendekatan oligarkis yang dikembangkan dalam buku ini—khususnya penekanan pada pertahanan kekayaan, pemaksaan, dan kekuasaan material—menunjukkan masalah-masalah analitis lain.

Para pendukung teori NIE memasuki diskusi pertahanan kekayaan dan harta pada tahap akhir kisahnya; bahasa mereka yang tak tegas mengaburkan peran para pelaku berkuasa dan berharta dengan berganti-ganti menyebut mereka "warga negara", "konstituen", "subjek", atau "pengusaha"; mereka hanya memperhatikan ancaman dari negara atau penguasa; dan pembahasan mereka atas kekuasaan dan pemaksaan terbatas pada bagaimana batasan bisa diberikan kepada negara dan penguasa supaya komitmen terhadap klaim harta bisa dipercaya (artinya, menjadi hak milik harta).[6] Sebagian besar analisis NIE ditujukan kepada pertemuan negara, lembaga, hukum, harta, dan perilaku pelaku ekonomi.

Pendekatan seperti itu memberi wawasan berguna mengenai transformasi penting yang menghasilkan negara-bangsa, pasar, dan pemerintahan

---

[6] Untuk karya dari tradisi NIE yang membahas pemaksaan dan penegakan hukum secara lebih eksplisit, lihat Greif (2005, 206, 2008); Greif, Milgrom & Weingast (1994); Bates, Greif & Singh (2002). North, Wallis & Weingast (2006) juga menempatkan kekerasan dan pemaksaan di pusat analisis. Namun, Greif (2006, 91) dalam karyanya mengenai serikat dagang dan komitmen yang bisa dipercaya pun lebih memperhatikan "mengamankan hak milik harta dari tangan negara yang hendak mengambil."

representatif modern. Namun dari sudut pandang teori oligarki, keseluruhan kerangka NIE terbatas ke periode sejarah yang diawali kemunculan oligarki sipil, yang hanya mencakup sebagian kecil bidang politik pertahanan kekayaan yang lebih luas. Teori yang dirancang hanya untuk menjelaskan bagaimana batasan-batasan untuk mengamankan harta menjadi ada bagi negara atau penguasa yang ingin mengambilnya hanya bisa sedikit menerangkan masalah-masalah yang terkait pengamanan harta dan kekayaan dalam oligarki panglima atau oligarki penguasa kolektif. Di kedua kasus tersebut, para pelaku yang paling berkepentingan mengamankan harta *adalah* negara atau menjadi sebagian besar negara—kalau memang negara dianggap ada.

Pendekatan NIE punya penafsiran sangat lemah mengenai kekuasaan dan pemaksaan. Penafsiran itu pada dasarnya berfokus pada pilihan-pilihan untuk memaksimalkan kegunaan oleh pelaku sukarela yang terlibat transaksi yang ada biayanya. Seiring waktu, dan melalui interaksi berkali-kali serta pembelajaran, hasil-hasil yang efisien diprediksi dan tercapai. Misalnya, simak penjelasan ideal North (1994, 363) mengenai bagaimana suku menjadi sistem politik terlembaga.

> Selagi suku-suku berkembang di berbagai lingkungan fisik, mereka mengembangkan berbagai bahasa, dengan berbagai unglapan, berbagai model mental untuk menjelaskan dunia sekeliling mereka. Bahasa dan model mental membentuk batas-batas informal yang mendefinisikan kerangka kelembagaan suku dan diwariskan antargenerasi sebagai adat, tabu, dan mitos yang menyediakan kesinambungan budaya.

Suku bukanlah wilayah konflik berbahaya di mana para kepala suku panglima mati muda (dan, Earle mengingatkan kita, jarang mati di tempat tidur), berusaha mengangkat kedudukan diri dari panglima biasa menjadi oligark, kadang sambil membangun lembaga. Gambarannya justru kerangka kelembagaan sebagai perwujudan batas-batas informal yang berakar di model mental dan bahasa. North melanjutkan:

> Dengan bertambahnya spesialisasi dan pembagian kerja, suku-suku berevolusi menjadi sistem politik dan ekonomi; keragaman pengalaman dan pembelajaran menghasilkan masyarakat dan peradaban yang berbeda-beda dengan berbagai kadar keberhasilan dalam memecahkan persoalan dasar ekonomi yaitu kebutuhan. Alasannya, selagi kerumitan lingkungan bertambah karena manusia makin saling tergantung, struktur-struktur kelembagaan yang lebih rumit diperlukan untuk menangkap potensi keuntungan dari perdagangan.

Berkat pembelajaran, spesialisasi, kerja sama, saling ketergantungan, dan budaya, suku-suku "berevolusi menjadi sistem politik dan ekonomi." Lembaga-lembaga harta pribadi berupa tanah berkembang bukan melalui apa yang disebut Moore (1966, 20) sebagai "penghancuran kaum petani" secara bertahap namun penuh kekerasan di Inggris, melainkan sebagai tanggapan "efisien" terhadap meningkatnya tekanan kependudukan (Chambers 1953; North & Thomas 1973; North 1981). Para penggagas teori yang menulis dalam tradisi NIE jarang harus menghadapi kekerasan, eksploitasi, dan hierarki antara orang kaya dan orang miskin (berikut tantangan sukar yang diciptakannya bagi orang kaya) karena teorinya hanya memusatkan perhatian kepada para pelaku berharta yang biasanya berusaha mengubah klaim harta menjadi hak milik harta—kenyataan yang dikaburkan dengan penyebutan mereka sebagai subjek, warga negara, dan konstituen.

Kekerasan dan pemaksaan tidak selalu ada dalam sejarah oligarki, tapi juga tidak pernah tak ada. Itu karena dasar oligarki adalah stratifikasi ekstrem kekayaan, yang mustahil terjadi tanpa penegasan hak atas harta. Selama masa damai, yang ditandai lembaga-lembaga ekonomi dan politik yang mengatur transaksi dan jelas mewujudkan unsur kerja sama dan kepercayaan, ancaman kekerasanlah yang membatasi dan mengarahkan perilaku. Negara diketahui bisa dan akan bertindak memaksa untuk mempertahankan hak milik harta. Sistem kekayaan yang sangat tak seimbang tak bisa berfungsi sebagai oligarki sipil apabila unsur vital tersebut buyar atau tiada. Dengan mengabaikan stratifikasi material dan

hierarki, dan juga kekerasan yang memeliharanya, kepustakaan NIE tak bisa membahas banyak bagian sejarah manusia dan juga ekonomi politik zaman sekarang.

Tema terakhir menyangkut dimensi normatif oligarki. Oligarki menjabarkan bagaimana sejumlah kecil individu berkelebihan sepanjang sejarah telah menggunakan kekuasaan mereka yang besar untuk mempertahankan harta mereka yang fantastis, sering kali di tengah masyarakat yang miskin. Dalam menanyakan apa yang harus dilakukan, jawaban yang muncul dari bukti dan argumen yang disajikan di studi ini meresahkan. Jelas bahwa oligarki bisa ada bersama demokrasi. Artinya, mencapai demokrasi, terutama kalau itu hanya berarti menerapkan metode demokratis, bukan solusi untuk masalah oligarki. Penerapan bentuk-bentuk pemerintahan yang bebas dan partisipatif tidak otomatis mengakhiri oligarki. Itu karena pengambil keputusan dan cara pengambilan keputusan di masyarakat bukanlah sumber oligarki. Studi ini mengarah ke kesimpulan yang lumayan beda: oligarki mustahil diakhiri kecuali kalau sumber daya kekuasaan yang mendefinisikan oligark—kekayaan terkonsentrasi—dibuyarkan. Itu telah terjadi berkali-kali dalam sejarah sebagai konsekuensi perang, penaklukan, atau revolusi. Namun penmbuyaran kekayaan terkonsentrasi tak penah berhasil dilakukan sebagai keputusan demokratis.

Bagaimana dengan penjinakan? Penjinakan oligark adalah proses menetapkan batas pada perilaku oligark tanpa menantang oligarki itu sendiri. Oligark panglima menjinakkan diri sendiri dalam periode singkat apabila terjadi keadaan sama kuat dan persekutuan yang berubah-ubah; oligark penguasa kolektif menjinakkan diri sendiri untuk periode lebih lama melalui kesepakatan bersama yang mencakup aturan yang mereka terapkan terhadap diri mereka sendiri; dan oligark sultanistik bisa menjinakkan oligark lain, kadang sampai berpuluh-puluh tahun, melalui konsentrasi kekuasaan pemaksaan dan patronase. Jadi tinggallah oligarki sipil, yang menurut definisinya berarti di dalamnya oligark tak bersenjata, tak berkuasa, dan secara individual kalah kuat dari sistem hukum tak pribadi dalam masyarakat.

Menjinakkan oligark melalui hukum tidak akan menghilangkan oligark. Sebaliknya, kelompok minoritas berkuasa tersbeut bakal tetap utuh dan hanya sedikit dibatasi dalam kapasitas untuk menggunakan kekayaan demi mempertahankan kepentingan material. Usaha menjinakkan oligark adalah perjuangan yang kecil kemungkinannya membakar semangat mereka yang gusar melihat ketidakadilan besar antara orang kaya dan orang miskin. Namun, bagi mereka yang harus menanggung beban ekonomi dan politik hidup di antara oligark liar, penjinakan oligark adalah prestasi yang bisa memperbaiki kemaslahatan absolut rata-raat warga negara, meski kesenjangan antara mereka dan oligark jadi melebar, bukan menyempit. Apa pun keterbatasannya, penjinakan oligark melalui hukum masih lebih baik daripada membiarkan masalah dan penyakit masyarakat akibat oligarki liar terus berlangsung.

Kesenjangan kekuasaan material dalam satu komunitas politik juga penting. Satu hal yang terlihat pada perbandingan Athena dan Roma adalah bahwa konsentrasi kekayaan di kedua oligarki penguasa kolektif itu berbeda sekali. Walau sangat bertingkat-tingkat, Athena memiliki kesenjangan yang jauh lebih kecil antara oligark dan warga negara biasa daripada Roma. Artinya "intensitas" oligarki bisa sangat beragam dan bahwa menghadapi oligarki dengan menurunkan intensitas itu bukan hanya mungkin, melainkan juga layak dijadikan proyek selagi umat manusia berjuang mengembangkan cara politis untuk menghadapi ketidakadilan ekstrem dalam kekayaan secara lebih utuh dan permanen. Membangun demokrasi dan menjinakkan oligark dengan hukum—dua prestasi yang cukup berbeda—adalah langkah-langkah pertama yang vital untuk mencapai tujuan itu.

Bibliografi

Aaron, Henry J., Leonard E. Burman & C. Eugene Steuerle. 2007. *Taxing Capital Income*. Washington, DC: Urban Institute Press.

Achen, Christopher H. & Larry M. Bartels. 2004. "Musical Chairs: Pocketbook Voting and the Limits of Democratic Accountability." Working Paper. Princeton University. www.princeton.edu/~bartels/chairs.pdf.

Adams, Charles Francis. 1875. *Familiar Letters of John Adams and His Wife Abigail, during the Revolution, with a Memoire of Mrs. Adams*. Boston & New York: Houghton Mifflin Company.

Adams, John. 1854 [1776]. "Letter to James Sullivan." May 26. Dalam *The Works of John Adams, Second President of the United States, with a Life of the Author, Vol. 9*. Charles Francis Adams, ed. Boston: Charles C. Little and James Brown. Teks surat tersedia di: www.britannica.com/presidents/article-9116850.

Agence France-Presse. 2009. "RP Ranking Improves in Asian Corruption Survey." *Agence France-Presse*.April 8.

Alföldy, Géza. 1988 [1975]. *The Social History of Rome*. Edisi revisi. Diterjemahkan oleh David Braund & Frank Pollock. London: Routledge.

Allen, Danielle S. 1997. "Imprisonment in Classical Athens." *Classical Quarterly*,New Series 47(1): 121–135. www.jstor.org/stable/639603.

Allen, Danielle S. 2000. *The World of Prometheus: The Politics of Punishment in Democratic Athens*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ambler, C.H. 1949. "Review: *The Hatfields and the* McCoys by Virgil Carrington Jones." *Mississippi Valley Historical Review* 35(4): 697–699. www.jstor.org/stable/ 1892693.

American Political Science Association (APSA). 2004. "American Democracy in an Age of Rising Inequality." Report by the Task Force on Inequality and American Democracy. www.apsanet.org/imgtest/ taskforcereport.pdf.

Anderson, Benedict. 1972. *Java in a Time of Revolution*. Ithaca: Cornell University Press.

Anderson, Benedict. 1988. "Cacique Democracy in the Philippines: Origins and Dreams." *New Left Review* 169: 3–33.

Anderson, Benedict. 2008. "Exit Suharto: Obituary for a Mediocre Tyrant." *New Left Review* 50: 27–59.

Anderson, Perry. 1974a. *Passages from Antiquity to Feudalism*. London: Verso Press.

Anderson, Perry. 1974b. *Lineages of the Absolutist State*. London: Verso Press.

Apel, Jan. 2001. *Daggers, Knowledge, and Power: The Social Aspects of Flint-Dagger Technology in Scandinavia 2350–1500 cal BC*. Disertasi doktoral. Uppsala: Departemen Arkeologi dan Sejarah Kuno, Universitas Uppsala.

Appian, of Alexandria. 1912–1913. *Appian's Roman History*. Terjemahan oleh Horace White. Loeb Classical Library. London: Heinemann; New York: Macmillan. penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/ Texts/Appian/home.html.

Aristotle. 1996. *The Politics and The Constitution of Athens*, Diedit oleh Stephen Everson (terjemahan asli oleh Benjamin Jowett). Cambridge: Cambridge University Press.

Arlacchi, Pino. 1986. *Mafia Business: The Mafia Ethic and the Spirit of Capitalism*. London: Verso.

Aron, Raymond. 1950. "Social Structure and the Ruling Class: Part 1." *British Journal of Sociology* 1(1): 1–16; & Part 2, 1(2): 126–143.

Åslund, Anders. 2007. *How Capitalism Was Built: The Transformation of*

Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia. Cambridge: Cambridge University Press.

Aspinall, Edward. 2005. *Opposing Suharto: Compromise, Resistance, and Regime Change in Indonesia.* Palo Alto: Stanford University Press.

Avi-Yonah, Reuven S. 2000. "Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State." *Harvard Law Review* 113. papers. ssrn.com/sol3/papers .cfm?abstract_id=208748.

Avi-Yonah, Reuven S. 2002. "Why Tax the Rich? Efficiency, Equity, and Progressive Taxation." *Yale Law Journal* 111(6): 1391–1416.

Bachrach, Peter, &-Morton Baratz. 1962. "The Two Faces of Power." *American Political Science Review* 56(4): 947–52.

Baehr, Peter R. 1997. *Caesar and the Fading of the Roman World: A Study in Republicanism and Caesarism.* New Brunswick, NJ: Transaction Press.

Bain, David. 2010. "IMF Finds 'Trillions' in Undeclared Wealth." *Wealth Bulletin.* 15 Maret. www.wealth-bulletin.com/portfolio/tax-trust-and-legal/content/ 4058538961/.

Bankoff, Greg. 1996. *Crime, Society, and the State in Nineteenth-Century Philippines.* Manila: Ateneo de Manila University Press.

Bartels, Larry M. 2005. "Economic Inequality and Political Representation." Makalah dipresentasikan di APSA Annual Meeting, Boston, 29 Agustus–1 September. (Direvisi Agustus 2005). www.princeton.edu/~bartels/economic.pdf.

Bartels, Larry M. 2008. *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bates, Robert, Avner Greif, & Smita Singh. 2002. "Organizing Violence." *Journal of Conflict Resolution* 46(5): 599–628. www.jstor.org/stable/3176194.

Beesly, Augustus. H. 1877. *The Gracchi, Marius, and Sulla.* London: Longmans, Green and Co. books.google.com/books?id=GsE-AAAAYAAJ&dq=beesly + gracchi& source=gbs_navlinks_s.

Benitez, Conrado, Ramona S. Tirona, & Leon Gatmaytan. 1937. *Philippine Social Life and Progress.* Boston & New York: Ginn and Company.

Bentham, Jeremy. 1978 [1843]. "Security and Equality of Property." Dalam *Property: Mainstream and Critical Positions*. C. B. MacPherson, ed., 39–58. Toronto: University of Toronto Press.-

Berent, Moshe. 2000. "Anthropology and the Classics: War, Violence, and the Stateless *Polis*." *Classical Quarterly*, New Series 50(1): 257–289. www.jstor.org/stable/1558951.

Berle, Adolf A. Jr. 1959. *Power without Property: A New Development in American Political Economy*. New York: Harcourt, Brace & World.

Birnbaum, Jeffrey H. & Jonathan Weisman. 2005. "The 1% Split Over Estate Taxes." *Washington Post*. August 12. www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/08/11/AR2005081102013.html.

Blee, Kathleen M. & Dwight B. Billings. 1996. "Violence and Local State Formation: A Longitudinal Case Study of Appalachian Feuding." *Law & Society Review* 30(4): 671–705. www.jstor.org/stable/3054114.

Blee, Kathleen M. & Dwight B. Billings 2000. "Where 'Bloodshed is a Pastime': Mountain Feuds and Appalachian Stereotyping." Dalam *Back Talk from Appalachia: Confronting Stereotypes*. Dwight B. Billings, Gurney Norman, & Katherine Ledford, eds. Lexington: University Press of Kentucky.

Blomley, Nicholas. 2003. "Law, Property, and the Geography of Violence: The Frontier, the Survey, and the Grid." *Annals of the Association of American Geographers* 93(1): 121–141. www.jstor.org/stable/1515327.

Bloomquist, Kim M. 2003. "Trends as Changes in Variance: The Case of Tax Noncompliance." Dipresentasikan di 2003 IRS Research Conference. www.irs.ustreas.gov/pub/irs-soi/bloomquist.pdf.

Blum, Jack A. 2009. "Testimony of Jack A. Blum, Esq., before The United States Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs on S.569, the Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act." United States Senate. 5 November. hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files .View&FileStore_id=995d74b8–15ca-4152-bd25–6e9289bd304e.

Bonanno, Joseph. 2003. *A Man of Honor: The Autobiography of Joseph Bonanno*. New York: St. Martin's Press.

Boston Consulting Group. 2010. "Regaining Lost Ground: Resurgent Markets and New Opportunities." Global Wealth 2010. June. www.bcg.com.

Bottomore, T.B. 1964. *Elites and Society*. Baltimore: Penguin Books.

Bowman, Alan K. 1994. *Life and Letters on the Roman Frontier: Vindolanda and Its People*. London: British Museum Publications.

Bowsky, William M. 1962. "The Buon Governo of Siena (1287–1355): A Medieval Italian Oligarchy." *Speculum* 37(3): 368–381. links.jstor.org/sici?sici=0038–713428196207%2937%3A3%3C368%3ATBGOS%28%3E2.O.CO%3B2-G.

Bowsky, William M. 1972. "The Anatomy of Rebellion in Fourteenth-Century Siena: From Commune to Signory?" Dalam *Violence and Civil Disorder in Italian Cities, 1200–1500*. Lauro Martines, ed., 229–272. Berkeley: University of California Press.

Braguinsky, Serguey. 2009. "Postcommunist Oligarchs in Russia: Quantitative Analysis." *Journal of Law and Economics* 52(2): 307–349.

Brunt, Peter A. 1962. "The Army and the Land in the Roman Revolution." *Journal of Roman Studies* 52(1-2): 69–86. www.jstor.org/stable/297878.

Bryan, Kelley. 2007. "Rule of Law in Singapore: Independence of the Judiciary and Legal Profession." Lawyers' Rights Watch Canada. NGO in Special Consultative Status with the Economic and Social Council of the United Nations. www.lrwc.org/documents/LRWC.Rule.of.Law.in.Singapore.17.Oct.07.pdf.

Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph Siverson, & James Morrow. 2004. *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.

Burman, Leonard E. 2003. "On Waste, Fraud, and Abuse in Federal Mandatory Programs." Pernyataan di depan Komite Anggaran. United States House of Representatives. 9 Juli. www.urban.org/url.cfm?ID=900641&renderforprint=1.

Burton, Michael G. & John Higley. 1987. "Elite Settlements." *American Sociological Review* 52(3): 295–307. links.jstor.org/sici?sici=0003-1224%28 198706%2952% 3A3%3C295%3AES%3E2.0.CO%3B2–0.

Cammack, Paul. 1990. "A Critical Assessment of the New Elite Paradigm." *American Sociological Review* 55(3): 415–420.

Capgemini. 2008 to 2010. "World Wealth Report." Capgemini and Merrill Lynch, Inc. www.us.capgemini.com/worldwealthreport08/WWR08 StateWorldsWealth.asp.

Carlton, Eric. 1996. *The Few and the Many: A Typology of Elites*. Aldershot, England: Scolar Press.

Carney, Timothy P. 2007. "Death Tax Is a Lifeline for Insurance Industry." *Washington Examiner*. 16 November.

Carney, Timothy P. 2009. "Life Insurers Lobby to Save the Death Tax." *Washington Examiner*. 11 December. www.washingtonexaminer.com/ opinion/columns/ Life-insurers-lobby-to-save-the-death-tax-8648320–78996407.html.

Cassinelli, C.W. 1953. "The Law of Oligarchy." *American Political Science Review* 47(3): 773–784. links.jstor.org/sici?sici=0003–0554%2189 5309%2947%3A3% 3C773%3ATL00%3E2.O.C0%3B2.

Catanzaro, Raimondo. 1992. *Men of Respect: A Social History of the Sicilian Mafia*. New York: The Free Press.

CCH. 2010. "Standard Federal Tax Reporter." Commerce Clearing House. A Wolters Kluwer Business. tax.cchgroup.com.

Center for Responsive Politics. 2008. "U.S. Election Will Cost $5.3 Billion, Center for Responsive Politics Predicts." October 22. www. opensecrets.org/news/2008/ 10/us-election-will-cost-53-billi.html.

Center for Responsive Politics. 2010a. "Donor Demographics." www. opensecrets.org/ bigpicture/DonorDemographics.php?cycle=2008.

Center for Responsive Politics. 2010b. "Top Individual Contributors." www .opensecrets.org/bigpicture/topindivs.php?cycle=2008.

Center for Responsive Politics. 2010c. "Tracking the Payback." www. opensecrets.org/ payback.

Chambers, Johnathan D. 1953. "Enclosure and Labour Supply in the Industrial Revolution." *Economic History Review* 3: 319–343.

Chehabi, H.E. & JuanJ.Linz. 1998. *Sultanistic Regimes*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.

Chen, Katherine K. "Oligarchy." *Encyclopedia of Social Problems*. Vincent N. Parrillo, ed., 637–639. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc.

Christensen, John. 2006. "Follow the Money: How Tax Havens Facilitate Dirty Money Flows and Distort Global Markets." RGS-IBG Conference. Economic Geography Research Group – Geographies of Corruption. 1 September. www.taxjustice.net/ cms/upload/pdf/Follow the Money -RGS-IBG final 31-AUG-2006.pdf.

Clark, Thomas D. 1948. "Review: *The Hatfields and the McCoys* by Virgil Carrington Jones."-*Journal of Southern History* 14(3): 427–428. www.jstor.org/stable/2197893.

Clastres, Pierre. 1999. *Archéologie de la violence: La guerre dans les sociétés primitives*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube.

Collier, David & Steven Levitsky. 1997. "Research Note: Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research." *World Politics* 49(3): 430–451.

Critchley, John S. 1978. *Feudalism*. London: Allen & Unwin.

Crouch, Harold. 1988. *The Army and Politics in Indonesia*. Edisi revisi. Ithaca, NY: Cornell University Press.

D'Altroy, Terence & Christine Hastorf, eds. 2001. *Empire and Domestic Economy*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Dahl, Robert A. 1958. "A Critique of the Ruling Elite Model." *American Political Science Review* 52 (2): 463–469.

Dahl, Robert A. 1985. *A Preface to Economic Democracy*. Berkeley: University of California Press.

Davies, John. K. 1971. *Athenian Propertied Families 600–300 B.C.* Oxford: Clarendon Press.

Davis, William Stearns. 1910. *The Influence of Wealth in Imperial Rome*. New York: Macmillan Company.

de Laveleye, Emile. 1878. *Primitive Property*. Diterjemahkan dari bahasa Prancis oleh G.R.L. Marriott, dengan Introduction oleh T.E. Cliffe Leslie. London: Macmillan and Co. socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/laveleye/contents.html.

de Montesquieu, C. B. S. 1748. *Spirit of the* Laws, Book 11, Chapter 6. press-pubs .uchicago.edu/founders/documents/v1ch17s9.html.-

de Ste. Croix, Geoffrey E. M. 1989. *The Class Struggle in the Ancient Greek World.* Ithaca: Cornell University Press.

de Tocqueville, Alexis. 2007 [1838]. *Democracy in America.* Translated by Henry Reeve. Stillwell, KS: Digireads.com Publishing. books.google.com/books?id= OyiLOES54YgC&printsec=frontcover&dq=%22democracy + in + America%22& hl=en&ei=4XNITMnmJY6TnQfs-MDUDQ&sa=X&oi=book_result&ct=result& resnum=8&ved=0CFcQ6AEwBzgK#v=onepage&q&f=false.

Del Col, Mark, Andrew Hogan, & Thomas Roughan. 2004. "Transforming the Wealth Management Industry." *Journal of Financial Transformation.* Capco Institute. Capco Inc. www.capco.com/files/pdf/75/04 FINANCIAL/04 Transforming %20the%20wealth%20management %20industry.pdf.

Dhakidae, Daniel. 1991. "The State, the Rise of Capital, and the Fall of Political Journalism: Political Economy of Indonesia News Industry." Disertasi Doktoral. Cornell University.

Diamond, Jared. 1999. *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies.*New York & London: W. W. Norton & Company.

Dietz, Mary G. 2007. "Between Polis and Empire: Aristotle's Politics." Dipersiapkan untuk Political Theory Colloquium, University of Michigan, Ann Arbor. 20 April. theory.polisci.lsa.umich.edu/colloquium/dietz_paper.pdf.

Dogan, Mattei & John Higley, eds. 1998. *Elites, Crises, and the Origins of Regimes.* Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers.

Doggart, Caroline. 1997. *Tax Havens and Their Uses.* London: Economist Intelligence Unit.

Domhoff, G. William. 1990. *The Power Elite and the State.* New York: Aldine.

Domhoff, G. William. 2002. "The Power Elite, Public Policy, and Public Opinion." Dalam *Navigating Public Opinion: Polls, Policy, and the Future of American Democracy*. Jeff Manza, Fay Lomax Cook & Benjamin I. Page, eds. New York: Oxford University Press.

Domhoff, G. William. 2006. *Who Rules America? Power, Politics, and Social Change*. 5th ed. New York: McGraw Hill.

Domhoff, G. William & Hoyt B. Ballard. 1968. *C. Wright Mills and the Power Elite*. Boston: Beacon Press.

Duggan, Christopher. 1984. *A Concise History of Italy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Earle, Timothy. 1997. *How Chiefs Come to Power: The Political Economy in Prehistory*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Echols, Edward. 1958. "The Roman City Police: Origin and Development." *Classical Journal* 53(8): 377–385. www.jstor.org/stable/3295085.

Ellickson, Robert C. 1993. "Property in Land." *Yale Law Journal* 102(6): 1315–1400. www.jstor.org/stable/796972.

Ellis, Eric. 2010. "Singapore Wishes Indonesian Investigation into Corruption Wasn't Happening." *Sydney Morning Herald*.May 6.

Emmerson, Donald K. 1983. "Understanding the New Order: Bureaucratic Pluralism in Indonesia." *Asian Survey* 23(11): 1220–1241. links.jstor.org/sici?sici= 0004–4687%21898311%2923%3A11%3C1220%3AUTNOBP%3E2.O.CO% 3B2–2.

Encyclopedia Britannica. 2009. "Spurius Cassius Vecellinus." Encyclopedia Britannica Online. www.britannica.com/EBchecked/topic/98296/Spurius-Cassius-Vecellinus

Engen, Darel. 2004. "The Economy of Ancient Greece." *EH.Net Encyclopedia*. Robert Whaples, ed. 31 Juli. eh.net/encyclopedia/article/engen.greece.

Epstein, Stephan R. 2000a. *Freedom and Growth: The Rise of States and Markets in Europe, 1300–1750*. New York: Routledge.

Epstein, Stephan R. 2000b. "The Rise and Fall of Italian City-States." Dalam Mogens Herman Hansen, ed. *A Comparative Study of Thirty*

City-State Cultures: An Investigation. Kongelige Danske Videnskabernes Selskab.

Erlanger, Steven. 1990. "For Suharto, His Heirs Are Key to Life After '93." *New York Times*. November 11. www.nytimes.com/1990/11/11/world/for-suharto-his-heirs-are-key-to-life-after-93.html?pagewanted=all.

Etzioni-Halevy, Eva. 1997. *Classes and Elites in Democracy and Democratization*. New York & London: Garland Publishing.

Federal Bureau of Investigations. 2009. "Italian Organized Crime." Federal Bureau of Investigations Web site. www.fbi.gov/hq/cid/orgcrime/lcnindex.htm.

Ferguson, Yale H. & Richard W. Mansbach. 1996. *Polities: Authority, Identities, and Change*. Columbia, SC: University of South Carolina Press.

Ferraro, Joanne. 1988. "Oligarchs, Protesters, and the Republic of Venice: The 'Revolution of the Discontents' in Brescia, 1644–1645." *Journal of Modern History* 60(4): 627–653. links.jstor.org/sici?sici=0022–280128198812%2960%3A4%3C627%3 AOPATRO%3E2.O.CO%3B2-A.

Field, G. Lowell & John Higley. 1980. *Elitism*. London & Boston: Routledge & Kegan Paul.

Finn, Daniel. 2009. "Short Cuts." *London Review of Books* 31(13): 20.

Fisher, Nick. 1996. "Review: *Policing Athens: Social Control in the Attic Lawsuits, 420–320 B.C.* by V. J. Hunter." *Journal of Hellenic Studies* 116: 218–219. www.jstor.org/stable/632004.

Flynn, Daniel & Antonella Cinelli. 2009. "Crisis Hands Crime Groups Chance to Extend Grip: U.N." *Reuters*. 28 Mei. www.reuters.com/article/idUSTRE54R4H720090528.

Forbes. 2010. "The World's Billionaires." March 10. www.forbes.com/lists/2010/10/ billionaires-2010_The-Worlds-Billionaires Rank.html.

Forbes Asia. 2010. "Singapore's 40 Richest." July 28. www.forbes.com/lists/2010/79/ singapore-10_Singapores-40-Richest Rank.html.

Foucault, Michel. 1980. *Power/Knowledge: Selected Interviews & Other Writings* 1972–1977. Colin Gordon, ed. New York: Pantheon Books.

Fraenkel, Ernst. 1941. *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship*. Diterjemahkan dari bahasa Jerman oleh E.A. Shils, berkolaborasi dengan Edith Lowenstein & Klaus Knorr. NY: Oxford University Press. Tersedia versi Lawbooks Exchange di www.lawbooksexchange.com. The Lawbook Exchange, Ltd. NJ: 2006.

Franchetti, L. 1974 [1876]. "Condizioni politiche ed amministrative della Sicilia." Dalam L. Franchetti & S. Sonnino. *Inchiesta in Sicilia, vol. 1. Florence*: Vallecchi.

Frank, Beatrice S., Joseph C. Markowitz, Robert B. McKay, & Kenneth Roth. 1991. "The Decline in the Rule of Law in Malaysia and Singapore: Part II – Singapore, a Report of the Committee on International Human Rights." Januari/Februari. *Record of the Association of the Bar of the City of New York* 46(1): 7–85. dlib.nyu.edu/findingaids/html/archives/mckay_content.html.

Frank, Thomas. 2006. "Thus Spake Zinsmeister." *New York Times*. Op-ed, August 25, p. A23.

Fraser, Steve, &-Gary Gerstle, eds. 2005. *Ruling America: A History of Wealth and Power in a Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Freedom House. 2009. "Freedom in the World 2009." www.freedomhouse.org.

Freeman, Jo. 1975. "Political Organization in the Feminist Movement." *Acta Sociologica* 18(2–3): 222–44.

Freeman, Jo. 1984. "The Tyranny of Structurelessness." Dalam *Untying the Knot: Feminism, Anarchism & Organisation*. Jo Freeman & Cathy Levine, London: Dark Star and Rebel Press.

Friedrich, Carl J. 1937. "Oligarchy." *Encyclopedia of the Social Sciences* 11: 462–65. New York: Macmillan.

Friend, Theodore. 2003 *Indonesian Destinies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Gambetta, Diego. 1993. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*.Cambridge, MA: Harvard University Press.

Gambetta, Diego. 2000. "Mafia: The Price of Distrust." Dalam *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. Diego Gambetta, ed., 158–175. Edisi elektronik, Department of Sociology, University of Oxford. www.sociology.ox.ac.uk/ papers/gambetta158–175.pdf.

Gans-Morse, Jordan. 2010. "The Evolution of Russian Business Conflicts and the Development of Legal Institutions." Dipresentasikan di Annual Meeting of the Midwest Political Science Association. Chicago, IL. 22–25 April.

Gel'man, Vladimir. 2004. "The Unrule of Law in the Making: The Politics of Informal Institution Building in Russia." *Europe-Asia Studies* 56(7): 1021–1040. www.jstor.org/pss/4147495.

Gelzer, Matthias. 1969 [1912]. *The Roman Nobility. Die Nobilität der römischen Republik*. Terjemahan bahasa Inggris oleh by R. Seager. Oxford: Oxford University Press.

Gilens, Martin. 2005. "Inequality and Democratic Responsiveness." *Public Opinion Quarterly* 69(5): 778–96.

Glovin, David. 2010. "HVB Is Sued by Ex-Client Saperstein over Tax Shelters." *Bloomberg News*.March 31. www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601127& sid=aHQZAzi71458.

Goldman, Marshall I. 2003. *The Piratization of Russia: Russian Reform Goes Awry*. London & New York: Routledge.

Goldsmith, Raymond W. 1984. "An Estimate of the Size and Structure of the National Product of the Early Roman Empire." *Review of Income & Wealth* 30(3): 263–288.

Goodin, Robert & John Dryzek. 1980. "Rational Participation: The Politics of Relative Power British." *Journal of Political Science* 10: 273–292.

Graetz, Michael J. 2002."100 Million Unnecessary Returns: A Fresh Start for the U.S. Tax System." *Yale Law Journal* 112(2): 261–310. www.jstor.org/stable/1562240.

Graetz, Michael J. & Ian Shapiro. 2005. *Death by a Thousand Cuts: The*

Fight Over Taxing Inherited Wealth. Princeton: Princeton University Press.

Greif, Avner. 2005. "Commitment, Coercion, and Markets: The Nature and Dynamics of Institutions Supporting Exchange." Dalam *Handbook of New Institutional Economics*. C. Ménard & M. Shirley, eds. Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers.

Greif, Avner. 2006. *Institutions and the Path to the Modern Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Greif, Avner. 2008. "Coercion and Exchange: How Did Markets Evolve?" Tersedia di ssrn.com/abstract=1304204.

Greif, Avner, Paul Milgrom & Barry Weingast. 1994. "Commitment, Coordination, and Enforcement: The Case of the Merchant Guilds." *Journal of Political Economy* 102: 745–776.

Guerin, Bill. 2003. "Indonesia's First Family of Corruption." *Asia Times*. 31 Oktober. www.atimes.com/atimes/Southeast Asia/EJ31Ae03.html.

Guilaine, Jean & Jean Zammit. 2001. *The Origins of War: Violence in Prehistory*. Malden: Blackwell Publishing.

Guriev, Sergei & Andrei Rachinsky. 2005. "The Role of Oligarchs in Russian Capitalism." *Journal of Economic Perspectives* 19(1): 131–150. www.jstor.org/stable/ 4134996.

Guttentag, Joseph & Reuven Avi-Yonah. 2006. "Closing the International Tax Gap." Dalam *Bridging the Tax Gap: Addressing the Crisis in Federal Tax Administration*. Max B. Sawicky, ed. Washington, DC: Economic Policy Institute.

Hacker, Jacob S. & Paul Pierson. 2010. *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer – And Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon & Schuster.

Harrington, James. 1656. *The Commonwealth of Oceana*. The Constitution Society. www.constitution.org/jh/oceana.htm.

Harris, Roy. 2008. "KPMG Tax-Shelter Case Is Mixed Win for U.S." *CFO Magazine* (online). December 18. www.cfo.com/article.cfm/12832380/c 12833296?f= home todayinfinance.

Harris, William V. 1980. "Towards a Study of the Roman Slave Trade." *Memoirs of the American Academy in Rome* 36, 117–140. The Seaborne Commerce of Ancient Rome: Studies in Archaeology and History. www.jstor.org/stable/4238700.

Hendley, Kathryn. 2006. "Assessing the Rule of Law in Russia." *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 14(2) 347-391. www.law.wisc.edu/m/ytdxn/assessing_rol.pdf.

Hendley, Kathryn. 2009. "'Telephone Law' and the 'Rule of Law:' The Russian Case." *Hague Journal on the Rule of Law* 1(2): 241-264.

Hendley, Kathryn. 2010. "Coping With Uncertainty: The Role of Contracts in Russian Industry During the Transition to the Market." *Northwestern Journal of International Law and Business* 30(2): 25-45.

Herber, Bernard P. 1981. "Personal Income Tax Reform and the Interaction Between Budgetary Goals: A UK and USA Comparison." Dalam *Reforms of Tax Systems*. Karl W. Roskamp & Francesco Forte, eds. Detroit: Wayne State University Press.

Herber, Bernard P. 1988. "Federal Income Tax Reform in the United States: How Did It Happen? What Did It Do? Where Do We Go from Here?" *American Journal of Economics and Sociology* 47(4): 391–408. www.jstor.org/stable/3486550.

Herlihy, David. 1972. "Some Psychological and Social Roots of Violence in the Tuscan Cities." Dalam Lauro Martines, ed. *Violence and Civil Disorder in Italian Cities, 1200– 1500*. Berkeley: University of California Press, pp. 129–154.

Hertzberg, Hendrik. 2009. "Biggus Buckus." *New Yorker*. 9 November, 27–28.

Hess, Henner. 1973. *Mafia and Mafiosi: The Structure of Power*. Farnborough: Saxon House.

Heston, Alan, Robert Summers, & Bettina Aten. 2009. "Penn World Table Version 6.3." Center for International Comparisons of Production, Income and Prices, University of Pennsylvania. Agustus. pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt63/ pwt63_form.php.

Hetherington, Kregg. 2009. "Privatizing the Private in Rural Paraguay:

Precarious Lots and the Materiality of Rights." *American Ethnologist* 36(2): 224–241.

Higley, John, Michael G. Burton, & G. Lowell Field. 1990. "In Defense of Elite Theory: A Reply to Cammack." *American Sociological Review* 55(3): 421–426.

Higley, John, & Richard Gunther, eds. 1992. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Higley, John, Ursula Hoffmann-Lange, Charles Kadushin, & Gwen Moore. 1991. "Elite Integration in Stable Democracies: A Reconsideration." *European Sociological Review* 7(1): 35–53.

Hodgson, Geoffrey M. 1998. "The Approach of Institutional Economics." *Journal of Economic Literature* 36(1): 166–192. www.jstor.org/stable/2564954.

Hoffman, David E. 2003. *The Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia*.New York: PublicAffairs.

Högfeldt, Peter. 2004. "The History and Politics of Corporate Ownership in Sweden." NBER Working Paper No. W10641. July. ssrn.com/abstract=579788.

Hommon, Robert J. 1995. "Social Complex Adaptive Systems: Some Hawaiian Examples." Working Paper. Santa Fe Institute. www.santafe.edu/media/ workingpapers/95-07-066.pdf.

Huang, Yasheng. 2008. *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hurun Report. 2010. "The Richest People in China 2010." The Hurun Rich List. Shanghai, China. www.hurun.net/listreleaseen512.aspx.

Hutchcroft, Paul D. 1991. "Oligarchs and Cronies in the Philippine State: The Politics of Patrimonial Plunder." *World Politics* 43: 414–450.

Hutchcroft, Paul D. 1998. *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*. Ithaca: Cornell University Press.

Hutchcroft, Paul D. 2000. "Colonial Masters, National Politicos, and Provincial Lords: Central Authority and Local Autonomy in the

American Philippines, 1900–1913." *Journal of Asian Studies* 59(2): 277–306.

Hutchcroft, Paul D. 2008. "The Arroyo Imbroglio in the Philippines." *Journal of Democracy* 19(1): 141–155.

IBA. 2007a. "International Bar Association Annual Conference: Singapore 2007." Singapura. 14–19 Oktober. www.int-bar.org/conferences/singapore2007/.

IBA. 2007b. "Rule of Law Symposium." International Bar Association Annual Conference. Singapura. 19 Oktober. Suntec Singapore, International Convention & Exhibition Centre. www.int-bar.org/conferences/Rule of Law Symposium Singapore/binary/Rule%20of%20law%20symposium%20flyer.pdf.

IBA. 2008. "Prosperity Versus Individual Rights? Human Rights, Democracy, and the Rule of Law in Singapore." An International Bar Association Human Rights Institute Report. Juli. www.world-rights.org/singapore/07_2008_July_Report Singapore-Prosperity versus individual rights.pdf.

Indridason, Indridi H. 2008. "Oligarchy." *International Encyclopedia of the Social Sciences*. William A. Darity, Jr. Vol. 6. 2nd ed.: 36–37. Detroit: Macmillan Reference USA.

Internal Revenue Manual. 2010. "Review of Doubt as to Liability Offers: Legal Basis for Compromise." Part 33, Chapter 3, Section 2. Internal Revenue Service. www.irs.gov/ irm/part33/irm 33–003-002.html.

Internal Revenue Service. 2009."The 400 Individual Income Tax Returns Reporting the Highest Adjusted Gross Incomes Each Year, 1992–2007." United States Department of Treasury. www.irs.gov/pub/irs-soi/07intop400.pdf.

International Crisis Group. 2009. *The Philippines: After the Maguindanao Massacre*. Asia Briefing No. 98, December 21. www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_east_asia/b98_the_philippines___after_the_maguindanao_massacre.pdf.

Isaac, Jeffrey C. 1987. "Beyond the Three Faces of Power: A Realist Critique." *Polity* 20(1): 4–31.

Isaac, Jeffrey C. 1988. "Republicanism vs. Liberalism?: A Reconsideration." *History of Political Thought* 9(2): 349–77.

Jackson, Paul. 2003. "Warlords as Alternative Forms of Governance." *Small Wars and Insurgencies* 14 (2): 131–150.

Jaczynowska, Maria. 1962. "The Economic Differentiation of the Roman Nobility at the End of the Republic." *Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte* 11(4): 486–499. www.jstor.org/stable/4434765.

Jakarta Post. 2004. "Court Tells Kito, Akbar to Settle Out of Court." *Jakarta Post.* 16 April.

Jakarta Post. 2009. "Golkar's Younger Members Demand Leadership Roles." *Jakarta Post.* 15 Juli.

Jayasuriya, Kanishka. 1996. "The Rule of Law and Capitalism in East Asia." *Pacific Review* 9 (3): 367–388.

Jayasuriya, Kanishka. 1999. "Corporatism and Judicial Independence within Statist Legal Institutions in East Asia." Dalam *Law, Capitalism, and Power in Asia.* Kanishka Jayasuriya, ed., 173–204. London: Routledge.

Jayasuriya, Kanishka. 2000. "*The Rule of Law and Regimes of Exception in East Asia.*" Working Paper No. 96. Asia Research Centre, Murdoch University. Juli. wwwarc.murdoch.edu.au/wp/wp96.pdf.

Jayasuriya, Kanishka. 2001. "The Exception Becomes the Norm: Law and Regimes of Exception in East Asia." *Asian-Pacific Law & Policy Journal* 2(1): 108–124. www.hawaii.edu/aplpj/articles/APLPJ 02.1 jayasuriya.pdf.

Jayasuriya, Kanishka. 2002. "The Rule of Law and Governance in East Asia." Dalam *Reconfiguring East Asia: Regional Institutions and Organisations after the Crisis.* Mark Beeson, ed., 99–116. New York: Routledge Curzon.-

Jefferson, Thomas. 1950 [1785]. "Thomas Jefferson to James Madison. 28 Oct. 1785." Dalam Julian P. Boyd, *et al. The Papers of Thomas Jefferson. Papers* 8: 681–82. Volume 1, chapter 15, document 32, p. 539. Princeton: Princeton University Press.

Johnson, David G. 1977. *The Medieval Chinese Oligarchy.* Boulder: Westview Press.

Johnston, David Cay. 2003. *Perfectly Legal: The Covert Campaign to Rig Our Tax System to Benefit the Super Rich – and Cheat Everybody Else.* New York: Portfolio Publishing.

Johnston, David Cay. 2006. "Tax Cheats Called Out of Control." *New York Times*. August 1. query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=990CE5DE103FF932A3575BC 0A9609C8B63&sec=&spon=&pagewanted=1.

Johnston, David Cay. 2009. "Fiscal Therapy." *Mother Jones*. January/February. motherjones.com/politics/2009/01/fiscal-therapy.

Johnston, David Cay. 2010a. "Is Our Tax System Helping Us Create Wealth?" *Tax Analysts*. January 29. www.tax.com/taxcom/features.nsf/Articles/313FDACA 4356CFEE8525769C0079A989?OpenDocument.

Johnston, David Cay. 2010b. "Tax Rates for Top 400 Earners Fall as Income Soars, IRS Data." *Tax Analysts*.February 17. www.tax.com/taxcom/features.nsf/Articles/ 0DEC0EAA7E4D7A2B852576CD00714692?OpenDocument.

Jones, A.H.M. 1955. "The Social Structure of Athens in the Fourth Century." *Economic History Review*,New Series 8(2): 141–155. www.jstor.org/stable/2590983.

Jones, A.H.M. 1958. *Athenian Democracy*. New York: Frederick A. Praeger Publishers.

Judson, Bruce. 2009. "Economic Inequality: The Wall Street Journal is Just Wrong." It Could Happen Here. Blog. September 14. itcouldhappenhere.com/blog/wsjiswrong/.

Kapur, Ajay, Niall Macleod & Narendra Singh. 2005. "Plutonomy: Buying Luxury, Explaining Global Imbalances." *Industry Note*. Citigroup Investment Research. Citigroup Global Markets, Inc. 16 Oktober. www.scribd.com/doc/6674234/ Citigroup-Oct-16–2005-Plutonomy-Report-Part-1.

Kar, Dev & Devon Cartwright-Smith. 2006. "Illicit Financial Flows from Developing Countries, 2002–2006." Global Financial Integrity. Center for International Policy. www.gfip.org/storage/gfip/executive%20-%20final%20version%201–5-09.pdf.

Karhunen, Jussi & Matti Keloharju. 2001. "Shareownership in Finland 2000." *Liiketaloudellinen Aikakauskirja. Finnish Journal of Business Economics* 2 (01): 188–226. lta.hse.fi/2001/2/lta_2001_02_a2.pdf.

Kenworthy, Lane. 2009a. "Reducing Inequality: What to Do about the Top 1%." *CrookedTimber*.April 17. crookedtimber.org/2009/04/17/reducing-inequality-whatto-do-about-the-top-1/.

Kenworthy, Lane. 2009b. "Tax Myths." *Contexts* 8(3): 28–32. contexts.org/articles/ summer-2009/tax-myths/.

Kenworthy, Lane 2009c. "The High-Employment Route to Low Inequality." *Challenge* 52(5): 77–99. econpapers.repec.org/article/meschalle/v_3a52_3ay_3a2009_3ai_3a5_ 3ap_3a77–99.htm.

Khalik, Abdul. 2004. "Golkar's Internal Fight Heats Up As Polls Near." *Jakarta Post*. March 30.

Kleber, John E. 1992. *The Kentucky Encyclopedia*. Lexington: University Press of Kentucky.

Koh, Joyce. 2010. "Credit Suisse Targets Indonesia Rich as Yudhoyono Beats Karaoke." *Bloomberg News*. January 4. www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive& sid=aZDrfo4aQOa8.

Kolb, Michael J. & Boyd Dixon. 2002. "Landscapes-of War: Rules and Conventions of Conflict in Ancient Hawai'i (And Elsewhere)." *American Antiquity* 67(3): 514–534. www.jstor.org/stable/1593824.

Korpi, Walter. 1985. "Developments in the Theory of Power and Exchange." *Sociological Theory* 3 (2): 31–45.

Kotlikoff, Laurence J. & David Rapson. 2006. "Comparing Average and Marginal Tax Rates under the Fair Tax and the Current System of Federal Taxation." Mimeo. October. www.econ.ucdavis.edu/faculty/dsrapson/FairTax 1006.pdf.

Kristiansen, Kristian. 1999. "The Emergence of Warrior Aristocracies in Later European Prehistory and Their Long-Term History." Dalam John Carman & Anthony Harding, eds. *Ancient Warfare*. Stroud: Sutton Publishing.

Kristof, Nicholas D. 2000. "BigBrother." *New York Times*. 5 November. www.nytimes.com/2000/11/05/books/big-brother.html.

Lachmann, Richard. 2000. *Capitalists in Spite of Themselves: Elite Conflict and Economic Transitions in Early Modern Europe*. New York: Oxford University Press.

Lachmann, Richard. 2003. "Elite Self-Interest and Economic Decline in Early Modern Europe." *American Sociological Review* 68(3): 346–372.

Lane, Frederic. 1973. *Venice: A Maritime Republic*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Lane, Max. 2008. *Unfinished Nation: Indonesia Before and After Suharto*. London & New York: Verso.

Larkin, John A. 1982. "Philippine History Reconsidered: A Socioeconomic Perspective." *American Historical Review* 87(3): 595–628. www.jstor.org/stable/1864158.

Larkin, John A. 1993. *Sugar and the Origins of Modern Philippine Society*. Berkeley: University of California Press.

Leach, Darcy K. 2005. "The Iron Law of What Again? Conceptualizing Oligarchy across Organizational Forms." *Sociological Theory* 23(3): 312–337.

Lee, Kuan Yew. 2000. *From Third World to First: The Singapore Story, 1965–2000*. New York: HarperCollins.

Lee, Philip. 2003. "Had LKY Not Been Tough Then." *Straits Times* (Singapore). 20 September: 27.

Lenardon, Robert J. 1974. "Review: *Athenian Propertied Families 600–300 B.C.* by John K. Davies." *Classical Journal* 69 (4): 379-380.

Lev, Daniel S. 1965. "The Politics of Judicial Development in Indonesia." *Comparative Studies in Society and History* 7 (2): 173–199.

Lev, Daniel S. 1985. "Colonial Law and the Genesis of the Indonesian State." *Indonesia* 40: 57–74. www.jstor.org/stable/3350875.

Lev, Daniel S. 2000. *Legal Evolution and Political Authority in Indonesia: Selected Essays*. The Hague, Netherlands: Kluwer Law International.

Lev, Daniel S. 2007. "The State and Law Reform in Indonesia." Dalam *Law Reform in Developing and Transitional States*. Tim Lindsey, ed. New York: Routledge.

Levin, Carl. 2010. "Closing Tax Loopholes." *Website of Senator Carl Levin*. levin .senate.gov/issues/index.cfm?MainIssue=BudgetTaxesandtheEconomy&SubIssue= ClosingTaxLoopholes.

Lewis, D. M. 1980. "Politics in the Greek City." Review: *Untersuchungen zu Staat und Politik in Griechenland vom 7–4 Jh. v. Chr*, Eberhard Ruschenbusch. *Classical Review*, New Series-30 (1): 77–78.

Liddle, R. William. 1985. "Soeharto's Indonesia: Personal Rule and Political Institutions." *Pacific Affairs* 58(1): 68–90. links.jstor.org/sici?sici=0030–851X% 28198521%2958%3A1%3C68%3ASIPRAP%3E2.O.CO%3B2-Y.

Linz, Juan J. 1975. "Totalitarian and Authoritarian Regimes." Dalam *Handbook of Political Science*, vol. 3. Nelson Polsby & Fred Greenstein, eds. Reading, MA: Addison-Wesley.

Low, Aaron. 2009. "Ideal Govt 'A Balance between Quality Leadership and Free Play.'" *Straits Times*.July 23. www.pmo.gov.sg/News/Transcripts/Prime+Minister/ Ideal+govt+a+balance+between+quality+leadership+and+free+play+PM+Lee.htm.

Low, Polly. 2008. *The Athenian Empire*. Edinburgh: University of Edinburgh Press.

Lukes, Steven. 1974. *Power: A Radical View*. London: Macmillan.

Lyttkens, Carl Hampus. 1994. "A Predatory Democracy? An Essay on Taxation in Classical Athens." *Explorations in Economic History* 31: 62–90.

Macan-Markar, Marwaan. 2007. "S'pore – Venue for Int'l Bar Association Meet?" *Inter Press Service*.February 24. www.ipsnews.net/news.asp?idnews=36715.

MacDougall, John M. 2008. "Prison *cum* Hostel?" *Inside Indonesia* 93: Aug– Oct.

Machiavelli, Niccoló. 1958 [1519–20]. "A Discourse on Remodeling the Government of Florence." Dalam Machiavelli: *The Chief Works and Others*, Vol.I. Allan Gilbert, terj. & ed. Durham, NC: Duke University Press.

MacKenzie, Donald C. 1983. "Pay Differentials in the Early Empire." *Classical World* 76(5): 267–273. www.jstor.org/stable/4349469.

Madison, James. 1787. "The Federalist No. 10: The Utility of the Union as a Safeguard against Domestic Faction and Insurrection (continued)." The Constitution Society. www.constitution.org/fed/federa10.htm.

Magnuson, Ed. 2001. "Hitting the Mafia." *Time Magazine*. June 24. www.time.com/ time/nation/article/0,8599,145082,00.html.

Mangunwijaya, Y. B. 1998. "Wawancara Y. B. Mangunwijaya. Cuma Satu: Soeharto Harus Turun." ["Interview with Y. B. Mangunwijaya. Just One Thing: Suharto Must Step Down."]. *AJInews* Edisi 5 Maret. www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1998/ 03/05/0061.html.

Mann, Michael. 1986. *The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760 (Volume I)*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marten, Kimberly. 2007. "Warlordism in Comparative Perspective." *International Security* 31(3): 41–73.

Martines, Lauro, ed. 1972. *Violence and Civil Disorder in Italian Cities, 1200–1500*. Berkeley: University of California Press.

Marx, Karl. 1978 [1844]. "On '*The Jewish Question*.'" Dalam *The Marx-Engels Reader*, edisi kedua. Robert C. Tucker, ed., 26–52. New York: W.W. Norton & Company.

McArthur, Todd Y., Julio A. Castro, Anna-Liza Harris, & Tamara W. Ashford. 2010. "Recent U.S. Tax Bills Target Offshore Tax Abuse." *In the News*.Dewey & LeBoeuf. www.deweyleboeuf.com/~/media/Files/inthenews/2010/20100413 RecentUSTaxBillsTargetOffshore TaxAbuse.ashx.

McClellan, George B. 1904. *The Oligarchy of Venice*. Boston & New York: Houghton, Mifflin and Company.

McCormick, John P. 2006. "Contain the Wealthy and Patrol the Magistrates: Restoring Elite Accountability to Popular Government." *American Political Science Review* 100(2): 147–163.

McCoy, Alfred W., ed. 2009. *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*. Madison: University of Wisconsin Press.

MDRC. 2008. "European High Net Worth 2008." Research Brief. Market

Dynamics Research & Consulting Ltd. February. mdrc-global.com/ page25/page31/ files/dimensions-of-european-wealth-2008.pdf.

Meisel, James H. 1958. *The Myth of the Ruling Class: Gaetano Mosca and the "Elite."* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Merriam, Charles E. 1938. "The Assumptions of Aristocracy." *American Journal of Sociology* 43 (6): 857–877.

Michels, Robert. 2001 [1911]. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Kitchener, Ontario: Batoche Books. 209.85.215.104/search?q=cache:UVLR_mRNh9sJ:upol.ff.cuni.cz/vyuka/sylaby/znoj_michels.pdf+batoche+robert+michels&hl=en&ct=clnk&cd=1&gl=us. Aslinya diterbitkan sebagai *Zur Soziologie der Parteiwesens in der modernen Demokratie* (Leipzig, 1911).

Milanovic, Branko, Peter H. Lindert, & Jeffrey G. Williamson. 2007. "Measuring Ancient Inequality." *NBER Working Paper Series* No. 13550. www.nber.org/papers/ w13550.

Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.

Mizruchi, Mark A. 2004. "Berle and Means Revisited: The Governance and Power of Large U.S. Corporations." *Theory and Society* 33 (5): 579–617. www.jstor.org/ stable/4144886.

Moldenhauer, David T. 2007. "Tax Opinions." *Social Science Research Network*. ssrn.com/abstract=964082.

Molho, Anthony, Kurt Raaflaub, & Julia Emlen, eds. 1991. *City-States in Classical Antiquity and Medieval Italy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Mommsen, Theodor. 2006 [1855]. *The History of Rome, Book III: From the Union of Italy to the Subjugation of Carthage and the Greek States*. London: Hard Press.

Monoson, Sara. 2000. *Plato's Democratic Entanglements: Athenian Politics and the Practice of Philosophy*. Princeton: Princeton University Press.

Monsivais, Pablo & Adam Drewnowski. 2007. "The Rising Cost of

Low-Energy-Density Foods." *Journal of the American Dietetic Association* 107 (12): 2071–2076.

Moore, Barrington Jr. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.

Mosca, Gaetano. 1939. *The Ruling Class*. Ed. & rev. Arthur Livingston. Terj. Hannah D. Kahn. New York & London: McGraw-Hill Book Company. [Aslinya *Elementi di scienza politica*. Roma: Bocca, 1896].

Myers, Henry A. 1982. *Medieval Kingship*.Chicago:NelsonHall.

Nam, Suzanne. 2009. "Indonesia's 40 Richest." *Forbes*. December 2. www.forbes.com/ 2009/12/02/indonesia-richest-tycoons-indonesia-billionaires-09-southeast-asiawealth-intro.html.

Nederman, Cary J. 1987. "Sovereignty, War, and the Corporation: Hegel on the Medieval Foundations of the Modern State." *Journal of Politics* 49 (2): 500–520. www.jstor.org/stable/2131311.

New York Times. 1894. "Mr. Cockran's Final Effort." 31 Januari. query. nytimes.com/ mem/archive-free/pdf?_r=1&res=9907E7D81638E233 A25752C3A9679C94659 ED7CF.

New York Times. 1986. "The Commission's Origins." 20 November. www. nytimes.com/1986/11/20/nyregion/the-commission-s-origins.html.

Nippel, Wilfried. 1984. "Policing Rome." *Journal of Roman Studies* 74: 20–29. www.jstor.org/stable/299004.

North, Douglass C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton & Company.

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

North, Douglass C. 1994. "Economic Performance through Time." *American Economic Review* 84 (3): 359–368. www.jstor.org/ stable/2118057.

North, Douglass C. 2005. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.

North, Douglass C. & Robert Paul Thomas. 1973. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press.

North, Douglass C. & Barry R. Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England." *Journal of Economic History* 49: 803–32.

North, Douglass C., John Joseph Wallis, & Barry R. Weingast. 2006. "A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History." NBER Working Paper Series. Working Paper 12795. www.nber.org/papers/w12795.

Obama, Barack H. 2009. "Remarks by the President on International Tax Policy Reform." Office of the Press Secretary. The White House. 4 Mei.

Ober, Josiah. 1993. *Mass and Elite Democratic Athens: Rhetoric, Ideology, and the Power of the People*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ober, Josiah. 2007. "'I Besieged That Man': Democracy's Revolutionary Start." Dalam *The Origins of Democracy in Ancient Greece*. Kurt A. Raaflaub, Josiah Ober, & Robert W. Wallace, eds., 83–104. Berkeley: University of California Press.

O'Donnell, Guillermo. 2004. "Why the Rule of Law Matters." *Journal of Democracy* 15 (4): 32–46.

O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell, & Osvaldo M. Iazzetta, eds. 2004. *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. South Bend: University of Notre Dame Press.

Olson, Mancur. 1993. "Dictatorship, Democracy, and Development." *American Political Science Review* 87(3): 567–576. www.jstor.org/stable/2938736.

Onishi, Norimitsu. 2010. "Filipinos Rely on Armies of Their Own for Influence." *New York Times*, 21 Februari.

Otto, Ton, Henrik Thrane, & Helle Vandkilde, eds. 2006. *Warfare and Society: Archaeological and Social Anthropological Perspectives*. Aarhus: Aarhus Universitet.

Overton, Spencer A. 2002. "But Some are More Equal: Race, Exclusion, and Campaign Finance." *Texas Law Review* 80(5). ssrn.com/abstract=309701.

Overton, Spencer A. 2004. "The Donor Class: Campaign Finance, Democracy, and Participation." *University of Pennsylvania Law Review* 152. ssrn.com/abstract=569021.

Palan, Ronen. 2002. "Tax Havens and the Commercialization of State Sovereignty." *International Organization* 56(1): 151–176. links.jstor.org/sici?sici=00208183%28200224%2956% 3A1%3C151%3ATHATCO%3E2.0.CO%3B2-N.

Palan, Ronen, Richard Murphy, & Christian Chavagneux. 2009. *Tax Havens: How Globalization Really Works*. Ithaca: Cornell University Press.

Paoli, Letizia. 2003. *Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style*. New York: Oxford University Press.

Pareto, Vilfredo. 1935. *The Mind and Society: A Treatise on General Sociology [Trattato di Sociologia generale, 1916]*. Ed., Arthur Livingston & Trans., Andrew Bongiorno, Arthur Livingston, & James Harvey Rogers. New York: Harcourt, Brace and Company.

Pareto, Vilfredo. 1968 [1901]. *The Rise and Fall of the Elites: An Application of Theoretical Sociology*. Totowa, NJ: Bedminster Press. [Aslinya *Un'applicazione di teorie sociologiche*.]

Parker,Paul P. 1950. "The Roach-Belcher Feud." *California Historical Society* 29(1): 19–28.

Payne, James L. 1968. "The Oligarchy Muddle." *World Politics*, 20(3): April, pp. 439–453.

Pepinsky, Thomas B. 2009. *Economic Crises and the Breakdown of Authoritarian Regimes: Indonesia and Malaysia in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pereira, Anthony W. 2003. "Explaining Judicial Reform Outcomes in New Democracies: The Importance of Authoritarian Legalism in Argentina, Brazil, and Chile." *Human Rights Review* 4 (3): April.

Perlez, Jane. 2004. "Indonesian Court Overturns Conviction of Party Leader." *New York Times*.February 13. www.nytimes.com/2004/02/13/world/indonesiancourt-overturns-politician-s-corruption-conviction.html?ref=wiranto.

Phillips, Kevin. 2002. *Wealth and Democracy: A Political History of the American Rich*. New York: Broadway Press.

Phillips-Fein, Kim. 2009. *Invisible Hands: The Making of the Conservative Movement from the New Deal to Reagan*. New York & London: W. W. Norton & Company.

Piketty, Thomas & Emmanuel Saez. 2003. "Income Inequality in the United States, 1913–1998." *Quarterly Journal of Economics* 118(1): 1–39. elsa.berkeley.edu/~saez/pikettyqje.pdf.

Piven, Frances & Richard C. Cloward. 1978. *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail*. New York: Random House.

Piven, Frances & Richard C. Cloward. 2000. *Why Americans Still Don't Vote: And Why Politicians Want It That Way*. Boston: Beacon Press.

PERC. 2010. "Political and Economic Risk Consultancy." Hong Kong. asiarisk.com.

Polanyi, Karl. 2001 [1944]. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

Poly, Jean-Pierre & Eric Bournazel. 1990. *The Feudal Transformation, 900-1200*. Terj. oleh Caroline Higgitt. New York: Holmes & Meier.

Pompe, Sebastiaan. 2005. *The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse*. Ithaca: Cornell Southeast Asia Publications.

Poor, Jeff. 2009. "Media Deride Tax Haven 'Cheats' and 'Loopholes;' Ignore Benefits." Business & Media Institute. May 6. www.businessandmedia.org/articles/2009/ 20090506130056.aspx.

Quah, Jon S.T. 1982. "Bureaucratic-Corruption in the ASEAN Countries: A Comparative Analysis of Their Anti-Corruption Strategies." *Journal of Southeast Asian Studies* 13 (1): 153–177. www.jstor.org/stable/20070476.

Quah, Jon S.T. 1999. "Corruption in Asian Countries: Can It Be Minimized?" *Public Administration Review* 59 (6): 483–494. www.jstor.org/stable/3110297.

Quek, Tracy. 2009. "S'pore Ranked World's 3rd Least-Corrupt Country." *Straits Times* (Singapore). 18 November.

Quimpo, Nathan Gilbert. 2005. "Oligarchic Patrimonialism, Bossism, Electoral Clientelism, and Contested Democracy in the Philippines." *Comparative Politics* 37 (2): 229–250. www.jstor.org/stable/20072884.

Rainie, Lee & Aaron Smith. 2008. "The Internet and the 2008 Election." Pew Research Center. 15 Juni. www.pewinternet.org/Reports/2008/The-Internet-and-the-2008Election.aspx.

Raskin, Jamin B. & John Bonifaz. 1993. "Equal Protection and the Wealth Primary." *Yale Law and Policy Review* 11(4): 273–332.

Raskin, Jamin B. 1994. "The Constitutional Imperative and Practical Superiority of Democratically Financed Elections." *Columbia Law Review* 94(4): 1160–203.

Rayda, Nivell. 2009. "The Shadowy World of Indonesia's Case Brokers." *Jakarta Globe*. December 13. www.thejakartaglobe.com/home/the-shadowy-world-ofindonesias-case-brokers/347256.

Reed, Adolph L. Jr. 2007. "Sitting This One Out." *The Progressive*. November. www.progressive.org/mag reed1107.

Reno, William. 1998. *Warlord Politics and African States*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Reno, William. 2002. "Mafiya Troubles, Warlord Crises." Dalam *Beyond State Crisis? Postcolonial Africa and Post-Soviet Eurasia in Comparative Perspective*. Mark R. Beissinger & Crawford Young, eds. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Research and Markets. 2010. "Trends That Will Shake Up the Wealth Management Industry in 2010." *Research and Markets*. Dublin, Ireland. www.researchandmarkets .com/reports/1124707/trends_that_will_shake_up_the_wealth.pdf.

Richardson, Darrell C. 1986. *Mountain Rising*. Oneida, KY: Mountaineer Press.

Ricklefs, M.C. 2008. *A History of Modern Indonesia Since c. 1200*. 4th edition. Stanford: Stanford University Press.

Riedinger, Jeffrey M. 1995. *Agrarian Reform in the Philippines: Democratic Transitions and Redistributive Reform*. Palo Alto: Stanford University Press.

Robinson, Jeffrey. 1995. *The Laundrymen: Inside Money Laundering, the World's Third Largest Business*. London: Pocket Books.

Robison, Richard & Vedi Hadiz. 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London: Routledge Curzon.

Robison, Richard. 2008 [1986]. *Indonesia: The Rise of Capital*. Singapore: Equinox Publishing.

Rodan, Garry. 1989. *The Political Economy of Singapore's Industrialization: National State and International Capital*. Basingstoke: Macmillan.

Rodan, Garry. 2006. "Singapore: Globalisation, the State, and Politics." Dalam *The Political Economy of South-East Asia: Markets, Power and Contestation*. Garry Rodan, Kevin Hewison, & Richard Robison, eds., 137–69. Melbourne: Oxford University Press.

Rodan, Garry & Kanishka Jayasuriya. 2009. "Capitalist Development, Regime Transitions, and New Forms of Authoritarianism in Asia." *Pacific Review* 22 (1): 23–47.

Roosevelt, Theodore. 1910. "The New Nationalism." Pidato presiden. 31 Agustus. www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/roosevelt theodore/newnationalism.html.

Roosa, John. 2006. *Pretext for Mass Murder: The September 30th Movement and Suharto's Coup d'État in Indonesia*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.

Roston, Aram. 2010. "Bloomberg's Offshore Millions." *Observer*.April 20. www.observer.com/2010/politics/bloomberg%E2%80%99s-offshore-millions.

Runciman, W.G. 1982. "Origins of States: The Case of Archaic Greece." *Comparative Studies in Society and History* 24(3): 351–377. www.jstor.org/stable/178506.

Runciman, W.G. 1983. "Capitalism without Classes: The Case of Classical Rome." *British Journal of Sociology* 34(2): 157–181. www.jstor.org/stable/590734.

Rustow, Dankwart A. 1966. "The Study of Elites: Who's Who, When, and How." *World Politics* 18(4): 690–717.

Ryter, Loren. 2009. "Their Moment in the Sun: The New Indonesian Parliamentarians from the Old OKP." Dalam *State of Authority: The State in Society in Indonesia*. Gerry van Klinken & Joshua Barker, eds. Ithaca, NY: Cornell University Southeast Asia Program.

Samons, Loren J. 1998. "Mass, Elite, and Hoplite-Farmer in Greek History." Resensi dan pembahasan J. Ober, *The Athenian Revolution*, dan V. Hanson, *The Other Greeks*. *Arion*, Third Series, 5 (3): 99–123. www.jstor.org/stable/20163692.

Santino, Umberto. 2003. "Mafia and Mafia-Type Organizations in Italy." Dalam *Organized Crime: World Perspectives*. J.A. Albanese, D.K. Das & A. Verma, eds. 82–100. Prentice-Hall.–www.centroimpastato.it/publ/online/mafia-in-italy.htm.

Sarauw, Torben. 2007. "Male Symbols or Warrior Identities? The 'Archery Burials' of the Danish Bell Beaker Culture." *Journal of Anthropological Archaeology* 26(1): 65–87.

Sastre, Inés. 2008. "Community, Identity, and Conflict: Iron Age Warfare in the Iberian Northwest." *Current Anthropology* 49(6): 1021–1051.

Scheidel, Walter. 2005. "Human Mobility in Roman Italy, II: The Slave Population." *Journal of Roman Studies* 95: 64–79. www.jstor.org/stable/20066817.

Schmidt, Alvin J. 1973. *Oligarchy in Fraternal Organizations: A Study in Organizational Leadership*. Detroit: Gale Research Company.

Schneider, Jane T. & Peter T. Schneider. 2003. *Reversible Destiny: Mafia, Antimafia, and the Struggle for Palermo*. Berkeley: University of California Press.

Schryer, Frans J. 1986. "Peasants and the Law: A History of Land Tenure and Conflict in the Huasteca." *Journal of Latin American Studies* 18(2): 283–311. www.jstor.org/ stable/157107.

Schumpeter, Joseph A. 1975 [1942]. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper Perennial.

Schwarz, Adam. 2000. *A Nation in Waiting: Indonesia's Search for Stability*. Boulder: Westview Press.

Seager, Robin. 1987. "Proscription." Resensi F. Hinard, *Les Proscriptions*

de la Rome républicaine. *Classical Review* 37(2): 248–250. www.jstor.org/stable/ 3064133.

Seow, Francis T. 2006. *Beyond Suspicion: The Singapore Judiciary*. Monograph 55. New Haven: Yale Southeast Asian Studies.

Shelton, Jo-Ann. 1988. *As the Romans Did: A Source Book in Roman Social History*. Oxford: Oxford University Press.

Sherwin-White, Adrian. N. 1956. "Violence in Roman Politics." *Journal of Roman Studies* 46(1–2): 1–9. www.jstor.org/stable/297959.

Sidel, John T. 1998. "Macet Total: Logics of Circulation and Accumulation in the Demise of Indonesia's New Order." *Indonesia* 66: 158–195. links.jstor.org/sici?sici= 0O19–7289%2189 981 0%2966%3C15 8%3AMTLOCA%3E2.O.C0%3B2-W.

Sidel, John T. 1999. *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*.Palo Alto: Stanford University Press.

Sidel, John T. 2004. "Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand, and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the Study of 'Local Strongmen.'" Dalam *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*. John Harriss, Kristin Stokke & Olle Tornquist, eds., 51–74. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Sidel, John T. 2009. "Walking in the Shadow of the Big Man: Justiniano Montano and Failed Dynasty Building in Cavite, 1935–1972." Dalam *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*. Alfred W. McCoy, ed. 109–62. Madison: University of Wisconsin Press.

Simbulan, Dante C. 2006. *The Modern Principalia: The Historical Evolution of the Philippine Ruling Oligarchy*. Honolulu: University of Hawaii Press.

Simkhovitch, Vladimir G. 1916. "Rome's Fall Reconsidered." *Political Science Quarterly* 31(2): 201–243. www.jstor.org/stable/2141560.

Simpson, Bradley. 2009. *Economists with Guns: Authoritarian Development and U.S.Indonesian Relations, 1960–1968*. Stanford: Stanford University Press.

Simpson, Glenn. 2008. "U.S. to Seek Client Names from UBS in Tax Case." *Wall Street Journal*. 15 Mei.

Singapore Department of Statistics. 2010. "Key Household Income Trends, 2009." Occasional Paper on Income Statistics. February. www.singstat.gov.sg/pubn/papers/ economy/op-s16.pdf.

Smiley, Gene & Richard H. Keehn. 1995. "Federal Personal Income Tax Policy in the 1920s." *Journal of Economic History* 55(2): 285–303. links.jstor.org/sici?sici=0022– 0507%28199506%2955%3A2%3C285%3AFPITPI%3E2.0.CO%3B2-J.

Smith, Adam. 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Library of Economics and Liberty. www.econlib.org/library/Smith/smWN.html.

Smith, Vernon L. 1993. "Humankind in Prehistory: Economy, Ecology, and Institutions." Dalam *The Political Economy of Customs and Culture: Informal Solutions to the Commons Problem*. Terry L. Anderson & Randy T. Simmons, ed. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Soemitro & Ramadhan K. H. 1994. *Soemitro: Dari Pangdam Mulawarman Sampai Pangkopkamtib. Petikan dari Memoar: 1965–1976*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Solt, Frederick. 2008. "Economic Inequality and Democratic Political Engagement." *American Journal of Political Science* 52(1): 48–60.

Sonnichsen, C. L. 1949. "Review: *The Hatfields and the McCoys* by Virgil Carrington Jones." *Western Folklore* 8 (1): 83–85. www.jstor.org/stable/1497184.

Spengler, Joseph J. 1953. "Changes in Income Distribution and Social Stratification: A Note." *American Journal of Sociology* 59(3): 247–259. links.jstor.org/sici?sici= 0002–960228 1953 11%2959%3A3%3C247%3ACIIDAS%3E2.O.C0%3B2-A.

Spruyt, Hendrik. 1994. *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*. Princeton: Princeton University Press.

Sri Saraswati, Muninggar. 2004. "Court Opens New Case against Akbar." *Jakarta Post*. 13 April.

Staggenborg, Suzanne. 1988. "The Consequences of Professionalization and Formalization in the Pro-Choice Movement." *American Sociological Review* 53(4): 585–605.

Stalley, Richard. F. 1995. *Politics*. Karya Aristoteles. Terj. oleh Ernest Barker. Revisi dengan Kata Pengantar dan Catatan oleh Richard. F. Stalley. Oxford: Oxford University Press.

Steen, Jennifer A. 2006. *Self-Financed Candidates in Congressional Elections*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Stephenson, Andrew. 1891. *Public Lands and Agrarian Laws of the Roman Republic*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Syme, Ronald. 1939. *The Roman Revolution*. Oxford: Oxford University Press.

Tarrow, Sidney. 2004. "From Comparative Historical Analysis to 'Local Theory': The Italian City-State Route to the Modern State." *Theory and Society* 33 (3/4): 443–471. www.jstor.org/stable/4144880.

Tax Foundation. 2009a. "Summary of Latest Federal Individual Income Tax Data, 1980–2007." Tax Data. 30 Juli. www.taxfoundation.org/taxdata/show/23408.html.

Tax Foundation. 2009b. "U.S. Federal Individual Income Tax Rates History, 1913–2010." Tax Data. 31 Desember. www.taxfoundation.org/publications/show/151.html.

Tax Justice Network. 2005. "The Price of Offshore." Briefing Paper. www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price of Offshore.pdf.

Tax Justice Network. 2009. "Financial Secrecy Index." 2009 Results. www.financialsecrecyindex.com/2009results.html.

Tax Justice Network. 2010. "Magnitudes: Dirty Money, Lost Taxes, and Offshore." Magnitudes and Measurements. www.taxjustice.net/cms/front content.php?idcat=103.

Taylor, Martha C. 2002. "Implicating the Demos: A Reading of Thucydides on the Rise of the Four Hundred." *Journal of Hellenic Studies* 122: 91–108. links.jstor.org/ sici?sici=0075-4269%282002%29122%3C91%3AITDARO%3E2.0.CO%3B2-0.

Tempo. 2004. "Protected by Presidential Order?" *Tempo* 23 (4). 10–16 Februari. mbm2.tempointeraktif.com/id/arsip/2004/02/10/LU/mbm.20040210.LU109501.id .html.

Tempo. 2010. "Mafia at the Gates." *Tempo* 28(10). 10–16 Maret. www.tempo.co.id/ majalah/arsip/10th/edition28/index-uk.html.

Thayer, William. R. 1904. "The Oligarchy of Venice: An Essay." *American Historical Review* 9 (4): 784–785. links.jstor.org/sici?sici=0002–8762%21890407%299% 3A4%3C784%3ATOOVAE%3E2.O.C0%3B2-H.

Thompson, Mark R. 1995. *The Anti-Marcos Struggle: Personalistic Rule and Democratic Transition in the Philippines*. New Haven: Yale University Press.

Thomson, George. 1949. *Studies in Ancient Greek Society: The Prehistoric Aegean*. London: Lyle Stuart.

Tiberius Sempronius Gracchus. *Encyclopædia Britannica*. 2009. Encyclopædia Britannica Online. 16 Oktober 2009. www.britannica.com/EBchecked/topic/240427/ Tiberius-Sempronius-Gracchus.

Tilly, Charles. 1992. *Coercion, Capital, and the European State: AD 990–1992*. Cambridge, MA: Blackwell.

Time. 1958. "Singapore: Far East Story." *Time* Magazine. 8 September. www.time.com/ time/magazine/article/0,9171,868802,00.html.

Time. 1959a. "Singapore: Chophouse Chopin." *Time* Magazine. 29 Juni. www.time.com/time/magazine/article/0,9171,864665,00.html.

Time. 1959b. "Singapore: Triad in Trouble." *Time* Magazine. 16 November. www.time.com/time/magazine/article/0,9171,811441,00.html.

Time. 1960. "Singapore: How to Catch a Millionaire." *Time* Magazine. 15 Agustus. www.time.com/time/magazine/article/0,9171,939750,00.html.

Time. 1965. "Malaysia: One of Our Islands Is Missing." *Time* Magazine. 20 Agustus. www.time.com/time/magazine/article/0,9171,841964,00.html.

Time. 1966. "Singapore: The Boom That Went Bust." *Time* Magazine. 7 Januari. www.time.com/time/magazine/article/0,9171,834961,00.html.

Todd, S.C. 1995. "Policing Athens." Resensi: *Policing Athens: Social Control in the Attic Lawsuits, 420–320 B.C.* oleh V. J. Hunter. *Classical Review*, New Series 45 (1): 89–91. www.jstor.org/stable/710362.

Transparency International. 2009. "Corruption Perceptions Index 2009."

www.transparency.org/policy research/surveys indices/cpi/2009/cpi 2009 table.

Tronto, Joan C. 2007. "American Oligarchy?" Disajikan di pertemuan tahunan American Political Science Association Meeting, Chicago, 31 Agustus–2 September.

Turner, Ralph E. 1948. "Economic Discontent in Medieval Western Europe." *Journal of Economic History* 8, Supplement, pp. 85–100. www.jstor.org/stable/2113566.

United Nations. 1976. "UNCITRAL: United Nations Commission on International Trade Law, 1976." Aturan arbitrase. www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral texts/ arbitration/1976Arbitration_rules.html.

Uslaner, Eric M. 2008. *Corruption, Inequality, and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

U.S. Department of Defense. 2009. "Military Pay Tables – Basic Pay Effective January 1, 2009." Defense Finance and Accounting Service. www.dfas.mil/militarypay/militarypaytables/2009MilitaryPayTables.doc.

U.S. Department of State. 2004. "Singapore: Country Report on Human Rights Practices." Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. Office of the Under Secretary for Democracy and Global Affairs. Rilis: 28 Februari 2005. www.state.gov/g/ drl/rls/hrrpt/2004/41659.htm.

U.S. Department of State. 2010. "Background Note: Singapore." Bureau of East Asian and Pacific Affairs. 1 April. www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2798.htm#political.

U.S. District Court. 2006. *United States of America v. David Rifkin*. Pembelaan di United States District Court, Southern District of New York, di hadapan Hon. Lewis A Kaplan, Hakim Distrik. 27 Maret.

U.S. Senate. 2003. "U.S. Tax Shelter Industry: The Role of Accountants, Lawyers, and Financial Professionals – Four KPMG Case Studies: FLIP, OPIS, BLIPS, and SC2." Report Prepared by the Minority Staff of the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee

on Governmental Affairs. United States Senate. Released in Conjunction with the Permanent Subcommittee on Investigations' Hearings on November 18 and 20, 2003. Washington, DC: GPO.

U.S. Senate. 2005. "The Role of Professional Firms in the U.S. Tax Shelter Industry." Report Prepared by the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. United States Senate. April 13.

U.S. Senate. 2006. "Tax Haven Abuses: The Enablers, the Tools and Secrecy." Minority & Majority Staff Report, Permanent Subcommittee on Investigations. United States Senate. Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Norm Coleman, Chairman; Carl Levin, Ranking Minority Member. Released in Conjunction with the Permanent Subcommittee on Investigations August 1, 2006 Hearing.

Vandenbosch, Amry. 1930. "A Problem in Java: The Chinese in the Dutch East Indies." *Pacific Affairs* 3 (11): 1001–1017. www.jstor.org/stable/2750073.

Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, & Henry E. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Waller, Altina. 1988. *Feud: Hatfields, McCoys, and Social Change in Appalachia, 1860– 1900*. Chapel Hill: University of North Carolina Press. Wedel, Janine R. 2009. *Shadow Elite: How the World's New Power Brokers Undermine Democracy, Government, and the Free Market*. New York: Basic Books.

Wantchekon, Leonard. 2004. "The Paradox of 'Warlord' Democracy." *American Political Science Review* 98(1): 17–34.

Whibley, Leonard. 1896. *Greek Oligarchies: Their Character and Organisation*. London: Methuen & Co.

Whitte, John F. 1986. *The Politics and Development of the Federal Income Tax*. Madison: University of Wisconsin Press.

Williams, John A. 1976. *West Virginia: A Bicentennial History*.New York: Norton Publishing Co.

Winters, Jeffrey A. 1988."*Indonesia: The Rise of Capital, A Review Essay.*" *Indonesia* 45: 109–28.

Winters, Jeffrey A. 1996. *Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesian State*. Ithaca: Cornell University Press.

Winters, Jeffrey A. 1999. "The Determinants of Financial Crisis in Asia." Dalam T. J. Pempel, ed. *The Politics of the Asian Economic Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.

Winters, Jeffrey A. 2000. "The Financial Crisis in Southeast Asia." Dalam Richard Robison, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya, & Hyuk-Rae Kim, eds. *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*. London & New York: Routledge.

Winters, Jeffrey A. & Benjamin I. Page. 2009. "Oligarchy in the United States?" *Perspectives on Politics* 7 (4): 731–751.

Wiranto. 2003. *Witness in the Storm: A Memoir of an Army General*. Jakarta: Delta Pustaka Express & The Centre for Globalisation and Social Studies.

Wolff, Edward N. 2007. "Recent Trends in Household Wealth in the United States: Rising Debt and the Middle-Class Squeeze." Working Paper No. 502.The Levy Economics Institute of Bard College. June. www.levyinstitute.org/pubs/wp_502.pdf.

Woo, Jung-en. 1991. *Race to the Swift*. New York: Columbia University Press.

Wood, Ellen Meiksins. 1989. "Oligarchic 'Democracy.'" *Monthly Review* 41: 1–7.

Yarros, Victor S. 1917. "Representation and Leadership in Democracies." *American Journal of Sociology* 23(3): 390–402.

Zhuravskaya, Ekaterina. 2007. "Whither Russia? A Review of Andrei Shleifer's A Normal Country." *Journal of Economic Literature* 45 (1): 127–146. www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/jel.45.1.127.

Index

A

Abdul Haris Nasution 220, 227, 236, 237
absolutisme 398
Aburizal Bakrie 279, 280, 281
Achen, Christopher H. 371
Adams, John 43
adat 224, 225, 226
Ahenobarbus. Lucius Domitius 146
Aidit, D.N. 221
Akbar Tanjung 270, 270–272, 274–280, 281
Allen, Danielle S. 128, 132, 133
Allende, Salvador 39
Amandemen Keenambelas 337, 338, 343
American Council of Life Insurers 377
American Enterprise Institute 312
Amerika Serikat 29
dan demokrasi 371
Indeks Kekuasaan Material 317–320
kesenjangan material 29
ancaman lateral 102–104
dan komisi mafia 102–104
dan Suharto 246
oligark Athena 127–129
oligark Filipina 288, 290–291, 297–301
oligark Indonesia 251–255, 269–280
oligark negara-kota Italia 184–187
oligark Romawi 135, 147–149
oligark Siena 193–197
oligark Yunani-Romawi 114
peran dalam kemerosotan Roma 171
sebagai ancaman utama 181
Anderson, Benedict
mengenai Filipina 289, 296, 299, 300, 301, 305
mengenai Indonesia 218, 224, 232
Anderson, Perry 50
mengenai Athena 110, 112, 113, 116, 119, 126, 128
mengenai feodalisme 78, 80
mengenai Romawi 144, 146, 147, 155, 156, 159, 162
mengenai sifat pedesaan Yunani-Romawi 113, 114
mengenai tentara bayaran 84, 188
Apel, Jan 70
Appianus 160, 161, 164, 165, 170, 173, 176
Aquino, Benigno 288, 303, 304
Aquino, Corazon 296, 303, 305
arbitrase
Singapura sebagai pusat fasilitasnya di Asia 403
Aristoteles 2
bahaya ketidaksetaraan 41
menaklukkan budak 134
oligarki 40–41
penengah konflik 155
perpaduan oligarki dan demokrasi 42
tentara bayaran 128
tipologi bentuk kekuasaan 2, 40
Arkadia 128
Arroyo, Gloria Macapagal 289
Asian Intelligence Report 2006 400
Åslund, Anders 413, 414
Aspinall, Edward 258
Association for Advanced Life Underwriting 378
Association of Asian Studies 208
Athena 116
budak 118, 129–131
demokrasi 109, 126, 130
distribusi kekayaan 116–123

hoplites 119–121
Indeks Kekuasaan Material 124–125
kekerasan 128–134
kelas menengah 129–130
kesenjangan material 126
pajak 120
penguasa kolektif 126
perbandingan dengan Roma 135, 142
thetes 118
trierark-oligark 121–123
Augustus 113
Avi-Yonah, Reuven S. 310, 346, 347

B

B.J. Habibie 260, 271, 272, 275, 278
bagi-bagi 213
pasca-Suharto 269
pelanggaran 245, 246
bangsawan 84–86
dan oligark Venesia 189–190
zaman pertengahan 84–86
Bank Dunia 258, 400
Bankoff, Greg 293, 294
bannum 84
Bartels, Larry 371, 372
Beesly, Augustus H. 141
Benny Moerdani 251, 252, 257
Bentham, Jeremy 33
Berent, Moshe 127, 131, 132, 133, 134
Berle, Adolf 31
Bernstein Litowitz Berger & Grossmann LLP 360
biaya penegakan hak 31
Billings, Dwight B. 89
Birnbaum, Jeffrey H. 377, 378
Blee, Kathleen M. 89
Blethen, Frank A. 378
BLIPS 354, 355, 356, 357, 359
Blomley, Nicholas 31
Bloomberg 359
Blum, Jack 352
Bob Hasan 271
Bonanno, Joseph 102
Boston Consulting Group 346
Bournazel, Eric 81, 82, 83, 84
Bowsky, William M. 182, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197
Brown & Wood 354
Brunt, P.A. 149, 172, 173, 174, 175
Bryan, Kelley 399
Bryan, William Jennings 335
budak 118
ancaman vertikal 129–131, 143–145
Athena 118, 132–134
pendapat Aristoteles 134
Romawi 137, 144–146
Bulog (Badan Urusan Logistik) 238, 240, 242, 272, 275, 276, 278
Burman, Leonard 309, 351, 358
Bush, George W. 312

C

Capco 324
Capgemini 269, 270, 324, 345
Carney, Timothy P. 377
Carolingia, dinasti 76
Cassinelli, C.W. 3
Cato Institute 351
Cavataio, Michele 107
Center for Responsive Politics 333, 372, 373
CFO Magazine 363
Chandrasekhar, Jai 360, 361
Charlemagne 82
Chen, Katherine K. 1
Chertoff, Michael 105
Christensen, John 347, 349
Cina 403
Citigroup 313
Clastres, Pierre 66
Clay County 92, 94, 95, 96
Cline, Perry 92
coercitio 154
comitatus 82
Commissione 102
condottieri 188
consorterie 185
cosa nostra 103. *See also* komisi mafia
CPIB (Corrupt Practices Investigation Bureau) 392, 393, 394, 395, 396, 406, 407

Critchley, John 78, 82, 83
Crouch, Harold 232, 236, 237, 240
Cursus Honorum (Jalan Terhormat) 151
Curtis, Mallet-Prevost,
Colt & Mosle LLP 326

D

D'Altroy, Terence 70
Dahl, Robert 2, 326, 327
Daniel Dhakidae 239, 240
Davies, J.K. 125
Dawson, Samuel 106
de Laveleye, EMile 7, 31, 73
Deloitte 359
demokrasi 5–7
Athena 109, 126, 130
dan kekayaan 7, 13
dan kekuasaan hukum 311
dan kesenjangan material 13, 42–45
dan kesenjangan politik 6
dan oligarki 5–7, 15–16, 56, 109–111, 266–267, 410, 416–419
dan oligarki sipil 310–311, 326–327, 379, 404
dan terlihatnya oligarki 38
eksklusif 110
kedok 326
kriminal 268
pendapat Aristoteles 39, 42
pendapat de Montesquieu 42
Romawi 143
transisi Indonesia 56
demokrasi elektoral 231, 294
definisi 265
Filipina 287
Indonesia 231
demokrasi kriminal 210, 268
de Montesquieu 42
de Ste. Croix, Geoffrey E.M. 123
de Tocqueville, Alexis 43, 45
Dewey, Thomas 105
diktator Romawi kuno 153
Discorsi (Machiavelli) 42
Dixon, Boyd 71
doge 190
Doing Business 400
Duggan, Christopher 185, 186
Durant, Will & Ariel 31

E

Earle 64–65
dasar kekuasaan ekonomi 69
kepala suku Hawaii 72
panglima Wanka di Peru 70
perang sebagai pertahanan harta 67
suku prasejarah 64, 65
teori sosial berdasar perang 69
Edward III 83
El Bahar 236
elite 12
dan jabatan resmi 21
dan kekuasaan minoritas 12
dan kekuasaan mobilisasi 24
dan kekuasaan pemaksaan 23
debat 419
definisi 12
Indonesia 216–219, 251
pendapat Mills 47
perbandingan dengan oligark 13, 410
Soviet 413
elite berkuasa 47
Elizabeth II 349
Ellickson, Robert C. 32
Emmerson, Donald 207, 208
entitas perantara 351
Epstein, Stephan R. 185, 186, 188
equites 137
Ernst and Young 359
Everson, Mark 323

F

feodalisme 77–83, 89
Field, G. Lowell 46
Filipina 286–287
demokrasi elektoral 287, 294–296
kekerasan politik 287–289, 296, 303
klaim harta 300–301

peran AS 295–296
Finn, Daniel 349, 359
Fisher, Nick 132
FLIP 354, 355, 356
Fraenkel, Ernst 381, 398
Freedom House 210
Freedom of the World 2007 400

G

Gaius Sempronius Gracchus 161, 164, 166, 169
Galante, Carmine 105
Gambetta, Diego 102, 103, 104, 107
Gilens, Martin 371
Global Financial Integrity 345
Glovin, David 359
Goh Chok Tong 389
Goh Keng Swee 388
Goizueta, Roberto C. 370
Goldsmith, Raymond W. 136, 137
Golkar 245, 252, 259, 271–272, 274–275, 277–280
gotong royong 212
Gracchus bersaudara 167, 168, 170, 173, 177, 179
Graetz, Michael J. 323, 328, 335, 374, 375, 376
Gregory v. Helvering 360
Greif, Avner 181, 182, 187
Guardia Civil 293

H

hak milik harta 31
dan kebebasan politik 398
dan oligarki sipil 308–310
dan perlucutan senjata oligarki 157
penegakan 31
sifat eksklusif 31
vs klaim harta 32
hak politik 18–20
dan kekuasaan mobilisasi 24
dan profil kekuasaan individual 19
sebagai sumber daya kekuasaan 18–20
hak sipil 397–403
Harmoko 259
Harrington, James 43
Harris, William V. 144
harta 31–34
dan kekerasan 32
harta kolektif prasejarah 65
makna yuridis-legal 31–34
Hastorf, Christine 70
Hawaii, panglima 71–72
Hegel 78
Henry II 83
Herber, Bernard P. 329, 338
Heritage Foundation 376, 399
Herlihy, David 184
Higley, John 2, 46
Hitchens, Christopher 110
HNWI (High Net-Worth Individuals) 323, 324, 326, 345
Hong Kong 403
hoplites 117, 119–120
Hu, Richard 406
Huang Yasheng 403
hukum besi oligarki (Michels) 3, 410
Hutchcroft, Paul D. 291, 292, 293, 296, 305

I

Ibnu Sutowo 239, 240
Ikrar Nusa Bakti 278
IMF (International Monetary Fund) 258, 259, 264, 345
Indeks Kebebasan Ekonomi 399
Indeks Kebebasan Pers Dunia 2007 400
Indeks Kekuasaan Material 117
Athena 117, 124–126
Roma 136–142
warga AS 317–320, 333
Indeks Persepsi Korupsi 400
Indonesia 206–208
Bulog (Badan Urusan Logistik) 238
demokrasi elektoral 231
ekonomi 211–213
elite 216–221, 225, 251

kekerasan 222, 230, 259, 261, 265
kolonialisme Belanda 215
konflik pasca-Perang Dunia II 216–222
korupsi 210, 223, 226–228, 230–231, 238–240, 241–244
krisis ekonomi 258–261
pandangan kapitalis/pembangunan 206–208
pendanaan politik 281–282
pendidikan 223
penghancuran lembaga 223–228
pengumpulan kekayaan dengan penjarahan 211–212
perbedaan pendapat 240
PKI (Partai Komunis Indonesia) 217, 220–222
Tim Sepuluh 242–243
transisi demokrasi 265–267
unjuk rasa 251, 259–260
Indonesia Raya 239
Indridason, Indridi H. 2
Industri Pertahanan Pendapatan 27
anggota 316
awal abad ke-20 340
dan kerumitan peraturan pajak 330–331
dan klien menengah atas 324
dan oligark 361
dan pajak warisan 375–376
dan pengaruh politik 326–329
dan perusahaan asuransi jiwa 376–378
dan Selisih Pertahanan Pendapatan 329, 364
dan think tank 376
di Amerika Serikat 407
integrasi 355
metode 316
Institute of Popular Democracy 305
Internal Revenue Code 330
Internal Revenue Service (IRS) 328–331
kerahasiaan data 315
penghindaran pajak 328
risiko gugatan 331, 361
International Accounting Standards Board (IASB) 359
International Arbitration Centre 403
International Bar Association 399, 402
International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) 403
International Crisis Group 289
International Encyclopedia of Social Sciences 1
International Institute for Management Development (IMD) 400
Isaac, Jeffrey C. 12

J

jabatan resmi 20–22
dan elite 20–22
dan elite berkuasa 47
oligark Romawi 151–153
sebagai sumber daya kekuasaan 20–22
Jackson, Paul 60
Jaczynowska, Maria 142, 152, 159, 177, 178
Jakarta 218–220
Jawa 218–220
Jayasuriya, Kanishka 381, 398
Jefferson, Thomas 43, 45
Jamaah Islamiyah 389
Jerman 398
Johnston, David Cay 321
Industri Pertahanan Pendapatan 322
kekayaan oligarkis 321
kerahasiaan data pajak 315
kesenjangan material 319
sistem pajak 369
skema pajak curang 355
tempat perlindungan pajak di luar negeri 346, 348
Jones, A.H.M. 116, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 126, 130, 131
Julius Caesar 56, 136, 142, 159, 171, 173, 174, 180
Jusuf Kalla 279, 280, 281

K

kapitalisme 13–14
dan legalisme otoriter 398
dan oligarki 13–14
Kapur, Ajay 313, 314
Karhunen, Jussi 417
Karl si Botak 82
kasus Hotel Properties Limited (HPL) 404–406

Keehn, Richard H. 339, 340, 342
kehati-hatian lingkungan 65
Kekaisaran Romawi 76–77
kekayaan 5
banalités 85
dan demokrasi 7
dan kekuasaan 7
dan kekuasaan politis 42
pendapat Roosevelt 9
redistribusi 5
sukar dipecah 5
tingkat kekayaan oligarki 8
kekerasan 32
dan harta 32
dan pertahanan kekayaan 74
dan teori NIE 424
dan teori sosial 69
di negara modern 38
keterlibatan oligarkis 102–103
zaman pertengahan 78–81
kekuasaan 5–7
dan demokrasi 5–7
dan kekayaan 5–7
profil individual 18
kekuasaan hukum 57
dan demokrasi 311
dan oligark 57
Indonesia 224–228
tinggi vs rendah 57, 310, 421
kekuasaan material 26–30
kolektif 26–30
tinjauan 26–30
kekuasaan minoritas 4
dan debat mengenai elite 419
dasar 4
elite di jabatan resmi 20–21
elite vs oligark 12
jangkauan kekuasaan minoritas oligarkis 5
kekuasaan mobilisasi 23–26
dan tokoh agama 24
di Amerika Serikat 335
kelas bawah Roma 168
tinjauan 23–26
kekuasaan pemaksaan 22
bangsawan zaman pertengahan 78, 86
individu Romawi 159
Kelompok Sembilan 195
legiun Romawi 171, 179
lokasi 23
Marcos 300–301
Mores Maiorum Romawi 157
negara 308–309
oligark Appalachia 94
oligark Athena 132–134
oligark Filipina 286–288, 293
oligarki penguasa kolektif 101
oligarki sultanistik 200–202
oligark negara-kota Italia 184–186
oligark Romawi 144–152, 157, 169–171
oligark Rusia 414
publik vs pribadi di Yunani-Romawi 115
rezim Suharto 230
kekuasaan politik 11
dan kekayaan 42, 280
dan oligark 8
dan sistem pajak AS 314–316, 326–333
intensitas usaha yang diperlukan 25
oligark Appalachia 91
pendapat Adams 43
kekuasaan pribadi
Suharto 208
kekuasaan sekelompok kecil (Aristoteles) 40
kelas menengah 36, 129–130
Keloharju, Matti 417
Kelompok Sembilan 182
dan pemberontakan 1318 194–197
kekuasaan pemaksaan 194–197
kestabilan 191
komposisi 192
perlucutan senjata 182
Kelompok Tiga Ratus 110, 122, 123, 125, 126
Kelt Irlandia 66
Keluarga Besar Brawijaya 236
Kenworthy, Lane 369, 416
kepala suku 63–65
evolusi menjadi oligark panglima 63
Hawaii 71–72
kepala suku tertinggi 71–72
kesenjangan material 6–7
Athena 126
dan demokrasi 15–16, 41–42
dan kesenjangan politik 6–7, 15–16
di Amerika Serikat 29, 317–320

kesenjangan pendapatan 319–320
pembenaran ideologis 32
pendapat Aristoteles 41–42
Romawi 137–142
studi Task Force on Inequality and American Democracy 13
kesenjangan pendapatan 320
kesenjangan politik 6–7
dan kesenjangan material 6–7, 15
Kito Irkhamni 276
klaim harta 32–34, 300–301
Koh Beng Seng 406
kohesi 79
dan oligarki panglima 79
oligarki 25
Kolb, Michael J. 71
Komisi Mafia 53
alasan pembentukan 103
ancaman lateral 103–104
dan pembunuhan 104, 107
di AS 104–106
di Sisilia 106–108
kekayaan 103
perbandingan AS dan Sisilia 107
perbandingan dengan oligark Yunani-Romawi 112
sebagai kumpulan oligark panglima 101
sebagai oligarki penguasa kolektif 53
Kompas 236
komune 3
konsul/senat Yunani-Romawi 53
Kopkamtib (Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban) 240
Korea Selatan 385
Korpi, Walter 8, 12, 361, 362
korporasi-S 351
korupsi 210
dan Akbar Tanjung 274–280
di bawah Suharto 238
Indonesia 210, 223, 226–228
Prevention of Corruption Act (POCA) 392
sebagai tindakan anti-patriotik 385, 394
Singapura 387
Kotlikoff, Laurence J. 331
KPMG 321, 352–353, 355, 356–360
Kristof, Nicholas 381
Krumholz, Sheila 373
Kuala Lumpur 384, 388, 389
kuasa-harta 125
kudeta 128, 222, 235

L

Lachmann, Richard 47
Lacson, Rafael 298
Laksamana Sukardi 274, 281
Lane, Max 258
Larkin, John A. 289, 290, 292, 293
Laurel, Jose 288, 298
Leach, D.K. 1
Lee Hsien Loong 384, 404
Lee Kuan Yew 311, 384, 386, 387, 388, 389, 404, 421
Lee Suan Yew 405
legalisme otoriter 381
dan kapitalisme 399
dan oligarki sipil 381
di Singapura 402
teori 398
Lembah Mantaro (Peru) 70
Lentulus, Gnaeus Cornelius 142
Lev, Daniel S. 223, 225, 226, 227, 228, 229, 233
Levin, Carl 345, 346
Lewis, D.M. 128
Liddle, William 207, 208
Liem Sioe Liong 238
LLC (limited liability companies) 351
Lopez, Eugenio, Sr. 301
Lopez, Fernando 301
luar Jawa 218–219
Luciano, Charles "Lucky" 104, 107
Lugo Méndez, Fernando Armindo 38
Lyttkens, Carl Hampus 109, 131

M

Machiavelli, Niccolò 42, 188
Madison, James 43, 44, 45
Madoff, Bernie 58
magnati 192

makelar kasus 276, 277
Malaysia 384, 388, 389, 391
Malaysia Airways 395
mallum 88
Mangudadatu, Esmail "Toto" 289
Mann, Michael 65, 67
Maranzano, Salvatore 104
Marcos, Ferdinand 286, 288, 295, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 307
Marcos, Mariano 288
Marius, Gaius 136, 142, 159, 171, 172, 173, 176, 180
Marsinah 263
Marten, Kimberly 60
Martines, Lauro 182
Marx, Karl 13, 14, 16, 46
Marxisme 14
Masseria, Giuseppe 104
Masyumi 218
mata uang, zaman dulu vs zaman sekarang 118, 139
McClellan, George B. 189, 190
McCormick, John P. 42
McCoy, Alfred W. 291, 292, 295, 301
McDermott Will & Emery 363
media 273–275
Filipina 302
Indonesia 273–275, 282–283
Singapura 396
Medicare 369
Medici, Lorenzo de' 183
Megawati Sukarnoputri 263, 274, 275, 276, 282
Merriam, Charles 32
Michels, Robert 2, 3, 39, 47, 410
Milanovic, Branko 136, 137, 139, 141
Milesi-Ferretti, Gian Maria 345
Mills, C. Wright 47
Mills, Ogden 339
Mizruchi, Mark 419
Mochtar Lubis 239
Moldenhauer, David T. 330, 331
Mommsen, Theodor 144
Monetary Authority of Singapore (MAS) 406
Montano, Justiniano S., Sr. 288
Mores Maiorum 151, 157, 164
Mosca, Gaetano 2, 47, 110, 410
Muhammad Yamin 225
Myers, Henry A. 80, 81, 82, 83

N

Narcissus 142
National Federation of Independent Business (NFIB) 378
National Trade Unions Congress (NTUC) 395
Nazi 398
Nederman, Cary J. 79
negara-bangsa modern 22
dan oligarki 23, 42, 49
dan pertahanan kekayaan 36
kekerasan 38
negara-kota Italia 182–188
ancaman vertikal terhadap oligark 184
kekerasan 184–187
ketidakstabilan oligarkis 182–188
oligark saudagar vs tuan tanah 183
negara ganda 381, 398
New York Times 251, 256
NIE (New Institutional Economics) 422, 423, 424, 425
nilai rumah 319
Nippel, Wilfried 148
hukuman di Roma kuno 148–149, 150, 154, 168
terabaikannya hukum 169
North, Douglass C. 143, 155, 422, 423, 424

O

O'Donnell, Guillermo 210
Obama, Barack 25, 315, 332, 348, 349, 350, 351, 372, 378
Ober, Josiah 110
Octavius, Marcus 162
oligark 8
dan destabilisasi politik 28
dan Industri Pertahanan Pendapatan 361

dan kekuasaan minoritas 12
definisi 2, 8, 313
keterlibatan langsung 10
kohesi 25, 65
liar vs jinak 55–57
mengungsi 129
penjinakan 382, 385
perbandingan dengan elite 12–14
oligark Athena 125–129
ancaman lateral 127
ancaman vertikal 129
asal-usul oligark 111–112
kekerasan 128
kemampuan pemaksaan 128, 132
perlucutan sebagian senjata 131
oligarki 1–4
ancaman terhadap oligarki 411
cara mengakhiri 425–426
ciri-ciri 49
dan demokrasi 5–7, 15–16, 56, 109–112, 112–113, 265–267, 410, 416–419
dan kekuasaan hukum 421
dan kekuasaan minoritas 419
dan komune 3
dan zaman pra-modern 49
dasar kekuasaan 4–5
definisi 10, 65
hukum besi 410
jangkauan kekuasaan 5
kekacauan konsep 1, 4, 46
lokasi kekuasaan pemaksaan 23
pendapat Aristoteles 40–42
pendapat Plato 41
perbandingan dengan elitisme 410
sifat kedaerahan 6
tipologi 50
transformasi modern 23, 42, 49–50
oligarki Amerika Serikat 311
ancaman vertikal 334
cara pertahanan pendapatan 342–344
kekayaan 317–320
kerahasiaan pertahanan pendapatan 350
perbandingan dengan Singapura 311
tingkat pajak 333, 339
oligarki Filipina 204
ancaman lateral 287–288
ancaman vertikal 287
dinasti vs satu generasi 291
keberadaan di provinsi 204
kekayaan 289–291
kekuasaan pemaksaan 286, 293, 306
kota vs desa 291
pemilik media 302
perbandingan dengan Indonesia 286
rintangan bagi oligarki sipil 307
sebelum Marcos 204
tantangan kepada Marcos 299, 302–305
tinjauan sejarah 289–294
transisi ke oligarki sultanistik 298–299
oligarki Indonesia 56–57
ancaman lateral 251–255
asal-usul 205, 212
dan bagi-bagi 213, 244
dan kelembagaan 242
dan makelar kasus 276
dan oligarki sipil 307
dan perusahaan Belanda 220
dan upaya pemerasan 283–284
destabilisasi 246, 254–256
fase keluarga 234, 246–255
fase militer-Cina 234, 235–240
fase pribumi 234, 241–245
ketiadaan ancaman vertikal 231
liar 56
nilai kekayaan 269
oligark keturunan Cina 241, 270, 280–283
partai politik 281
perlucutan senjata 204, 268
perbandingan dengan Filipina 286–287
pertahanan kekayaan 276–277
pribumi vs etnis Cina 270
sejarah 213–215
Suharto ditinggalkan 263
tak jinak 266
transformasi elite 220
oligarki panglima 52
definisi 52
don mafia 102–103
perbandingan dengan oligarki penguasa kolektif 99, 159
oligarki penguasa kolektif 52
kekuasaan pemaksaan 100–101
komisi mafia 102–107
negara-kota Italia 181–198

oligark liar 55
perbandingan dengan
oligarki panglima 99, 159
perbandingan dengan
oligarki sultanistik 201–202
tinjauan 52
Yunani-Romawi vs komisi mafia 112
oligarki Singapura 311
cara menjinakkan 392–396
deskripsi 379–381
perbandingan dengan
Amerika Serikat 311
oligarki sipil 54
dan demokrasi 310, 312, 326, 379, 403
dan hak milik harta 308
dan hak sipil 397–403
dan legalisme otoriter 380–381, 398
dan pertahanan pendapatan 54
dan sistem pajak 315–316
definisi 54
perlucutan senjata 308
penegakan hukum 57, 308–311
perbandingan Amerika Serikat
dan Singapura 311
perbandingan dengan oligarki lain 308
pertahanan kekayaan 308–310
sebagai struktur penjinak 380–382
oligarki sultanistik 53
definisi 200
kekuasaan pribadi 200
perlucutan senjata 202
Suharto 56
transisi dari oligarki
penguasa kolektif 160
transisi Filipina 298
oligark jinak 381–383, 385, 425–426
oligark keturunan Cina (Indonesia)
241, 270, 280–282
oligark liar 55–57, 426
oligark panglima 55
Appalachia 89–96
dan puri 84
evolusi dari panglima-kepala suku 63
Hawaii 71
Irlandia kuno 72
kohesi 79
sebagai oligark liar 55
zaman pertengahan 75–87
oligark penguasa kolektif
transisi ke oligarki sultanistik 160
Yunani-Romawi 114
oligark pribumi (Indonesia) 241–244
oligark Romawi 135–136
ancaman lateral 135–136, 151–156
ancaman vertikal 143, 145–150
Indeks Kekuasaan Material 138
jabatan resmi 151–153
kekayaan 141–142
kekerasan 163–164
kekuasaan pemaksaan 144–151, 157,
169, 171
komandan militer 171
nasib para oligark yang mengancam
oligarki 167
perlucutan sebagian senjata
135–136, 152
perpecahan 177
oligark Rusia 38, 413–414
oligark Venesia 182
perlucutan senjata 182
oligark Yunani-Romawi 109, 111–113
ancaman lateral 114
kekayaan agraris 113–114
perlucutan senjata 115
perbandingan dengan Komisi Mafia 112
oligark Zaman Pertengahan 73–86
Olson, Mancur 33, 383
OPEC (Organization of Petroleum
Exporting Countries) 211
OPIS 354, 356, 357
Otto, Ton 66

P

Page, Benjamin I. 312, 317, 320
pajak 36
dan pertahanan kekayaan 315
dan pertahanan pendapatan 36
eisfora Athena 120
pendapatan 309
pendapat analis Citigroup 313–314
pendapat Roosevelt 310
penghindaran 330–331, 344–349
sifat politis 327–330

pajak keuntungan modal 342, 367
pajak pendapatan 309
pajak warisan 374–378
Pane, Neta 277
panglima 23
catatan sejarah 61
dan negara gagal 23
pertahanan kekayaan 67
sebagai kepala suku 63
sebagai oligark panglima 52, 60
Paoli, Letizia 102
Park Chung-hee 385
Partai Populis (AS) 335
patriotisme 348
dan korupsi 385
dan tempat perlindungan pajak di luar negeri 348
Patton Boggs 329
Paulson, John 35
Paulus, L. Aemilius 146
Payne, James 1
pembunuhan (Mafia) 105, 108
penghindaran pajak 330–332, 344–349
people-power 260
Perang Castellammarese 104
Perang Mafia 1963 108
Perang Rowan County 91
perbandingan Gini 363, 416, 417, 418
Perlez, Jane 276
perlucutan senjata 115
dan oligarki 420
Kelompok Sembilan 182
oligark Athena 131
oligarki Indonesia 268
oligarki penguasa kolektif 268
oligarki sipil 308
oligarki sultanistik 201
oligark Romawi 136, 152
oligark Singapura 380
oligark Venesia 182, 191
oligark Yunani-Romawi 115
Permesta 219
Perseteruan Baker-Howard 92
perseteruan di Appalachia 89–91, 95–96
Perseteruan French-Eversole 91
Perseteruan Garrard-White 92
Perseteruan Hargis-Cockrill 90
Perseteruan Hatfield-McCoy 89, 91, 92
Perseteruan Roach-Belcher 91
Perseteruan Turner-Howard 91
pertahanan harta 9
bagi oligark vs orang lain 34
definisi 9, 34
perbandingan dengan pertahanan pendapatan 37
perbedaan dalam sejarah 35
pertahanan kekayaan 9
ancaman vertikal dan lateral 34
dan demokrasi 111
definisi 9
pendapat Aristoteles 42
perbedaan dalam sejarah 34–35
pertahanan pendapatan 9
dan pajak 36
definisi 9
oligarki sipil 54
perbandingan dengan pertahanan harta 36
Pertamina 211, 234, 239, 240, 243
perusahaan asuransi jiwa 377
petani Zaman Pertengahan 84, 85, 85–86
Phey Yew Kok 395
PKI (Partai Komunis Indonesia) 217, 219
D.N. Aidit 221
dan harta pribadi 220
konflik dengan militer Indonesia 221
Plato 41
Plinius Muda 141
Plutarchus 144
plutonomi 314
podestà 186–188
Politeia (Plato) 41
Political and Economic Risk Consultancy (PERC) 210
Politika (Aristoteles) 40
Politikos (Plato) 41
Pollock v. Farmers' Loan and Trust Company 337
Poly, Jean-Pierre 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88
Poor, Jeff 351
Prabowo Subianto 221, 222, 232, 233, 246, 281
Presidio 354

Prevention of Corruption Act (POCA) 393
PricewaterhouseCoopers 359
principalia 293
profil kekuasaan individu
dan hak politik 20
dan kekuasaan pemaksaan 22
profil kekuasaan individual 18
dan kekuasaan mobilisasi 23–24
definisi 18
proscriptio 175–176, 178
Provenzano, Bernardo 107
PRRI (Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia) 219
puri 84
Putin, Vladimir 414

Q

Quah, Jon S.T. 386, 388, 392
Quezon, Manuel 288
Quimpo, Nathan Gilbert 299
Quirino, Elpidio 297, 298

R

Rapson, David 331
Reed, Adolph L., Jr. 25
reno 1998
dan pertahanan kekayaan 49
Reporters without Borders 400
Revolusi Roma 166
Riedinger, Jeffrey M. 289
Riina, Salvatore "Toto" 107
Rizal Ramli 264, 272
Robison, Richard 207, 209, 210, 220, 230, 278
Roma 113
budak 137, 144–146
demokrasi 143, 156
diktator 153
kelas bawah terpinggirkan 146
kesenjangan material 139–142
pemilik tanah vs bukan pemilik tanah 139
perbandingan dengan Athena 135–136, 143
proscriptio 175–177
reformasi agraria 159, 168
reformasi kewarganegaraan 168
tentara bayaran 173
tinjauan sejarah 113
Roosevelt, Theodore 9, 310
Rossotti, Charles 351
Roxas, Manuel 297
Rubin, Robert 262
Ruble, Robert 354
Rully Chairul Azwar 278
Runciman, W.G. 112, 143, 145, 147, 148, 151, 173, 174

S

Samons, J. Loren 3
Santino, Umberto 102
Saperstein, David 359
Sarauw, Torben 66
Sastre, Ines 66, 68
SC2 354, 355, 356
Scheidel, Walter 143
Schryer, Frans J. 39
Schultz, Dutch 105
Schumpeter, Joseph A. 210
Schwarz, Adam 246
Securities Exchange of Singapore (SES) 405
selektorat 4
Selisih Pertahanan Pendapatan 315
cara memperbesar 344
dan Industri Pertahanan Pendapatan 329, 364
dan kekuasaan oligarkis 364
definisi 315
Seneca 142
Seow, Francis 404, 406
Shapiro, Ian 374, 375, 376
Sherwin-White, Adrian 170
Sidel, John T. 258, 288, 291, 292, 293
Sidley Austin LLP 353, 354, 356, 357, 358
Siena 182

oligarki stabil 182, 191–193
pemberontakan 1318 194–197
signoria 187
Silva, Luiz Inácio Lula da 38
Simkhovitch, Vladimir G. 146
Simon, James 35
Singapura 379–383
Biro Penyelidikan Tindak Korupsi 392–396
dan International Bar Association 399–402
dan Suharto 391
gugatan pencemaran nama baik 407
hak asasi manusia 399–400
kasus Hotel Properties Limited (HPL) 404–406
korupsi 387
legalisme otoriter 397
penculikan 387
Prevention of Corruption Act (POCA) 392–393
supremasi hukum 408
tinjauan sejarah 384–390
Triad 387
sistem pajak Amerika Serikat 316
kerumitan 329
pengaruh politik oligarkis 316, 326–334
tinjauan sejarah 335–344
Skandinavia 416–418
skema Ponzi 58
Smiley, Gene 339, 340, 342
Smith, Adam 43, 44
Social Security 338, 369, 370, 371
Soemitro 236–237, 240
Sokrates 133
Soros, George 35
Spengler, Joseph J. 320
Spruyt, Hendrik 182, 185, 186, 187, 188, 189
Standard Federal Tax Reporter 331
stasis 128
suaka pajak 322
Suharto 56–57
anak-anak 246–255, 264
anti-institusionalisme 208
bantuan AS 233
dan ancaman lateral 245
dan ancaman vertikal 245
dan asal-usul oligarki Indonesia 205, 212, 233–234
dan oligark keturunan Cina 241
dan oligark pribumi 241
dan Singapura 391
destabilisasi rezim 246, 254–256
ditinggalkan oligark Indonesia 263–264
efek lengser 265–267
kejatuhan 258–264
kekayaan 249
kendali militer 232, 236–237
kritik terhadap Suharto 251–252
rezim kekerasan 229–230
Sukarno 215, 220, 221, 222, 224, 227, 228, 229, 235, 236, 237, 238
suku 423
Sulla, Lucius Cornelius 173, 176, 177, 178, 180
sumbangan kampanye 373
sumber daya kekuasaan 9
dan kekuasaan ideologis 19
hak politik 19
jabatan resmi 20–21
kekuasaan material 26–30
kekuasaan mobilisasi 23–26
kekuasaan pemaksaan 22–23
pendapat Korpi 361
teori 9
Sumeria 67
Supomo 225
surat opini pajak 330, 353, 354
syariah 389
Syme, Ronald 109

T

Tang Liang Hong 406
Tan Kia Gan 395
Tan Malaka 221, 222
Tarrow, Sidney 182
Task Force on Inequality and American Democracy 13
Tax Justice Network 345
Tax Reform Act 1996 335
Taylor, Martha C. 129
Teh Cheang Wan 396

tempat perlindungan pajak
di luar negeri 344–348
tentara bayaran 101
dan kesetiaan 173
pendapat Aristoteles 128
pendapat Machiavelli 188
podestà 186–188
Romawi 173
teori "orang besar" 386
teori elite 40
dan oligarki 48
fokus 46
kebangkitan 40
penggagas 47
vs oligarki sipil 326
teori sumber daya kekuasaan 361
ternak 69, 73
Thaksin 28
Thayer, William R. 182
thetes 117, 118
think tank konservatif 351, 376
Thompson, Mark R. 201, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 302
Thrane, Henrik 66
Thukydides 120, 129
Thy (Denmark) 64, 66, 68, 70, 76, 78, 79
Tiberius Gracchus 158, 160–166
Tim Sepuluh 242, 243, 251
Todd, S.C. 133
tokoh agama 24
Tolomei, Deo 195–198
Total Defense 389
Transparency International 210, 400
trierark-oligark 121–123
Turner 86, 184

U

UHNWI (Ultra High Net-Worth Individuals) 324, 326, 345, 380
UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law) 403
unjuk rasa 28
didanai oligark 28
di Indonesia 251, 259–261, 264
Urban Institute 351
Uslaner, Eric M. 389

V

Vandenbosch, Amry 213
Vandkilde, Helle 66
vassal 73, 78, 83, 87
Vedi R. Hadiz 207, 209, 210, 230, 278
Venesia 182
kestabilan oligarki 182
oligark saudagar 189–191

W

Waller, Altina 92
Wealth Resource Center 324
Weber, Max 14
Wee Toon Boon 395
Weisman, Jonathan 377, 378
Whibley, Leonard 4, 41, 129
Whitney, Doug 363
William Sang Penakluk 80, 81
Wilson-Gorman Tariff Act 1894 336
Winters, Jeffrey A. 230, 233, 242, 258
Wiranto 260, 264, 265, 276, 279, 281
Withers 324–325
Woo Jung-en 385
World Competitiveness Yearbook (2006) 400
World Wealth Report 380

X

Xenofon 41, 134

Y

Y.B. Mangunwijaya 223
Yakuza 53
Yarros, Victor S. 25
Yuddy Chrisnandi 280
Yunani (kuno), tinjauan sejarah 112

Z

Zinsmeister, Karl 312

NORTHWESTERN UNIVERSITY
QUAECUMQUE SUNT VERA
ὁ λόγος καὶ
πλήρης ἀλη-
χάριτος θείας
1851

"Banyak orang berbicara tentang demokrasi Indonesia yang disfungsional mengupas secara kritis problematik yang boleh dikatakan bersifat universal itu, Jeffrey winters memaparkan adanya keracunan konseptual tentang oligarki. Baginya, demokrasi dan oligarki tidak saling meniadakan tapi justru dapat berkolaborasi seperti yang berlangsung di negeri kita sekarang karya ini wajib dibaca oleh mereka yang mendambakan perubahan mendasar di Indonesia." mu
-A. Rahman Tolleng, penasihat Sri mulyani.net

-Winters mengamati bahwa di negara-negara demokrasi Asia Tenggara seperti Indonesia dan Filipina oligarki Kesultanan berubah menjadi demokrasi krimina,l oligarki keuangan dan properti di kedua negara itu telah menguasai industri Pertahanan pendapatan yang dikendalikanya untuk menghindari pajak atau melindungi diri dari gerakan pencemaran lingkungan.

-Juwono Sudarsono, Guru Besar UI, mantan menteri pertahanan RI

- Jeffrey winters menjelajahi dunia dan sejarah dalam karya mengagumkan dan mencerahkan mengenai satu fenomena kuno tapi terjadi hingga sekarang oligarki sebagai contoh perbandingan politik dan sejarah. buku ini mengesankan dalam analisis tajamnya mengenai bagaimana demokrasi sering menjadi nyaman bagi oligarki
-Bruce Cumings, University of Chicago penulis dominion from sea to sea pacific Ascendancy and American power

-Embusan angin segar yang membawa studi politik kembali ke pertanyaan ini bagaimana kekuasaan terkonstruksi dan dipertahankan. Dan siapa yang berkuasa. Dalam buku ini Jeffrey winters menyatakan bahwa konsentrasi dan pertahanan kekayaan oleh oligarki itu penting untuk memahami gerak politik sepanjang sejarah. ini karya intelektual ambisius yang didukung teori canggih penguasaan kepustakaan yang luas dan karya empiris bagus perjalanan menyambangi aneka perwujudan oligarki roma kuno dan negara kota zaman pertengahan Eropa sampai para diktator zaman modern di Filipina dan Indonesia juga menarik dan kalau dianggap bahwa oligarki itu bentuk politik para modern atau bahwa juga oligarki tidak penting kalau tidak menguasai negara, penulis menunjukkan bagaimana oligarki juga berada di inti politik kapitalis modern seperti Amerika Serikat dan Singapura'
-Richard Robison, Murdoch University

" Jeffrey winters, yang dikenal karena kritik seriusnya kepada rezim Soeharto di Indonesia sekarang telah menggunakan pengetahuan mendalamnya mengenai cara berkuasa Soeharto untuk membangun sistem penggolongan oligarki yang dia Tunjukkan berguna untuk memahami negara-negara lain di Asia Tenggara juga Amerika Serikat dan berbagai pemerintahan lain pada zaman kuno dan Renaissance. buku ini semestinya membahas para pengelola bisnis internasional ke cara-cara baru untuk berfikir mengenai politik

Penerbit
PT Gramedia Pustaka Utama
Kompas Gramedia Building Blok I, Lantai 5
Jl. Palmerah Barat 29-37
Jakarta 10270

www.gramediapustakautama.com